



Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**  
Becario: Mario Escudero Robla, arquitecto.

**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano  
en la ciudad de Madrid.**

---



## **01. Índice.**

---

Introducción .....	pág. 05
Conceptos y definiciones previas .....	pág. 15
Problemas de la ciudad contemporánea y del paisaje urbano .....	pág. 31
Régimen jurídico del paisaje urbano .....	pág. 45
El paisaje urbano de la ciudad de Madrid .....	pág. 71
Memoria de análisis normativo .....	pág. 85
Bibliografía .....	pág. 107





Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

---

**02. Introducción.**

El punto de partida .....	pág. 07
Nuestro contexto .....	pág. 07
Objetivos de la investigación .....	pág. 10
Estructura y contenido .....	pág. 11



## **02. Introducción.**

---

El presente texto constituye una investigación teórica sobre la intervención en el paisaje urbano de la ciudad de Madrid, más concretamente sobre el ámbito espacial que este ocupa, así como de los elementos físicos y actividades humanas que en él se insertan y desarrollan, desde un particular punto de vista.

- **El punto de partida.**

A modo de premisa inicial, podemos considerar que las actuaciones sobre el paisaje urbano se conceptualizan a través del uso de dos instrumentos, el dibujo y la palabra. El primero encuentra su máxima expresión en la trama, mientras que la segunda lo hace en la norma, o si se quiere en el trazado y la ordenanza.

Aunque ambos instrumentos recaen sobre una misma realidad, la ciudad, con carácter general nos encontramos con que estos son tradicionalmente asignados a disciplinas diferentes (a la arquitectura y al derecho), como si no existiera entre ellos conexión alguna. Como resultado de esta separación los trazados son asumidos por los arquitectos desde una perspectiva propositiva, considerando su motivo central «hacer ciudad», mientras que las ordenanzas son asumidas por los juristas desde una perspectiva restrictiva, considerando su motivo central «proteger la ciudad».

Pero la realidad se antoja mucho más compleja y menos categórica que esta división y cada modificación en el plano conlleva una elección sobre qué proteger y cada modificación en la norma conlleva una elección sobre qué hacer. Adquiriendo por tanto sentido abordar la intervención en el paisaje urbano desde el punto en que concurren ambas disciplinas. En particular desde aquella perspectiva que atribuye a la ordenanza un carácter propositivo, entendiendo esta como una estrategia de planeamiento, una forma alternativa de diseño.

Se trata por tanto de «hacer ciudad» con la palabra, en definitiva, a través de la ordenanza y desde ella abordar cómo se puede crear, modificar y proteger el paisaje urbano.

- **Nuestro contexto.**

El contexto que enmarca esta investigación se corresponde con aquel que afecta al paisaje urbano y por extensión a la ciudad, dado que este es un fenómeno íntimamente relacionado con ella en un sentido amplio. Por un lado, con la ciudad tangible, su realidad física, pero también con la construcción social que esta representa, la ciudad intangible.

Por tanto, los problemas a los que nos enfrentamos, no son otros que los que hoy en día amenazan a la ciudad. Unos problemas que, en el marco de esta investigación suponen los retos a abordar, buscando su posible transformación en oportunidades.

Y es precisamente entre esos retos que mencionamos, donde destacan tres hechos relevantes que afectan a la ciudad contemporánea (y con ella al paisaje urbano), que justifican en gran medida el enfoque de esta investigación.

### 1. La traslación de la transformación urbana a la iniciativa privada.

El primer reto al que se enfrenta la ciudad contemporánea actualmente, consiste en un desplazamiento en la iniciativa de su transformación, cuyo protagonismo ha pasado en las últimas décadas de un actor público a uno privado, lo que responde fundamentalmente a dos razones:

Por un lado, al fuerte interés del capital privado en la transformación urbanística, debido a los exorbitantes beneficios económicos que proporcionaba el negocio inmobiliario relacionado con esta, hasta la llegada de la crisis inmobiliaria española iniciada en 2008.

Por otro, a la precaria situación en que se encontraba las haciendas locales, con carácter general, lo que dificultaba cualquier iniciativa pública de transformación urbana salvo contadas y pequeñas intervenciones, situación que aún perdura en muchos municipios actualmente.

El resultado de la concurrencia de estas dos situaciones se ha prolongado en el tiempo y así, actualmente, nos encontramos con que la mayoría de los procesos de transformación urbana que se producen en nuestras ciudades están impulsados por la iniciativa privada, que si bien realizan una función fundamental (la propia transformación urbana), al mismo tiempo tratan de doblegar la naturaleza de esta, en especial de sus espacios públicos, para someterlos a unos usos lejanos al interés general.

Por ello, la actividad de transformación urbana requiere ahora, más que nunca, una tutela pública que garantice la persistencia en dicha actividad de los intereses públicos. Algo que únicamente puede lograrse a través de la clarificación de determinadas ideas, conceptos y estándares y del establecimiento de una serie de reglas que impongan la adecuada preservación de dichos intereses colectivos, dentro de los que se encuentra sin duda el paisaje urbano como bien a proteger.

### 2. El avance tecnológico transformador de su realidad física.

El segundo reto al que se enfrenta la ciudad contemporánea radica en el vertiginoso avance tecnológico que ha modificado profundamente en las últimas décadas muchas de nuestras actividades sociales y dentro de estas, también aquellas que componen esa construcción social que entendemos como ciudad.

Estos avances van desde cómo nos comunicamos a cómo nos desplazamos, configurándose como cambios no solo del concepto cultural que conforma la ciudad, sino también, tras una etapa de asimilación y asentamiento, en cambios de su realidad física.



## Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020: **Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

A ese respecto podemos mencionar avances tan importantes en nuestra cultura urbana como el auge del comercio electrónico, que ha modificado una de sus actividades más características, la omnipresencia de los teléfonos inteligentes, que han modificado el uso que hacemos de los propios espacios urbanos dotando a nuestras calles de nuevas dimensiones, o la aparición de medios de transporte eléctricos que requieren incluso la modificación de ciertas infraestructuras.

Todas estas nuevas actividades se manifiestan con mayor o menos intensidad en el espacio urbano alterando su paisaje, por no mencionar el impacto en él de las grandes pantallas-LED, el uso de vehículos compartidos de diversa índole, o el vuelo de aeronaves sin tripulante, fenómenos que acercan a nuestras ciudades más a una escenografía de ciencia ficción que a la ciudad post industrial de la que evoluciona.

La velocidad con la que se producen estos cambios en nuestras ciudades es mucho mayor que la velocidad de evolución de nuestro ordenamiento jurídico, lo que provoca que se produzca una falta de sincronía entre la realidad jurídica y la realidad física, en la que se realizan actividades que en muchos casos ni tan siquiera están contempladas en el ordenamiento, lo que pone a prueba no solo la vigencia de las normas, sino la propia convivencia en la ciudad.

Por tanto, se hace necesario una actualización normativa con el fin de adaptarlas a esta nueva realidad e incorporar en ellas supuestos nunca antes contemplados, manifestaciones genuinas de la libertad de los ciudadanos, merecedoras de cierta protección, pero, al mismo tiempo garantizando el respeto de cada persona por la ley y la colectividad.

### 3. La aparición de una creciente preocupación por la calidad normativa.

El tercer reto al que nos enfrentamos, se materializa en la creciente preocupación por parte de las Administraciones públicas respecto a la calidad de las normas jurídicas. Una calidad que traspasa el fin puramente técnico, estableciendo como objetivo hacer estas más comprensibles para los ciudadanos, lo que contribuye a reforzar la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Un objetivo de especial interés, puesto que una de las condiciones más relevantes de las normas jurídicas en el estado de derecho es su comprensión por parte de sus destinatarios, más aún si se trata de una norma que regula aspectos tan cotidianos como la propia ciudad.

El Ayuntamiento de Madrid no ha permanecido ajeno a esta preocupación normativa y ha venido aplicando en los últimos años políticas de mejora de la regulación, tratando actualmente de incorporar una evaluación global de los impactos que las normas generan en la sociedad que traspase el ya tradicional análisis de impacto económico. Así, en los últimos años ha tratado de incorporar al proceso normativo municipal la obligación de realizar un análisis previo y riguroso de las normas que pretenden aprobar, considerando necesario que los proyectos normativos municipales cuenten con una memoria de análisis de impacto normativo que profundice en la aplicación de los principios de buena regulación.

Por tanto, nos encontramos actualmente ante un contexto que requiere por parte de las Administraciones públicas una serie de acciones cuyo objeto principal no es otro que la norma.

En primer lugar, debido a la necesidad de ejercer un control sobre los procesos de transformación urbana impulsados por la iniciativa privada, con la finalidad de preservar el interés público en dichos procesos. Pero además en segundo lugar, debido a la urgente necesidad de adaptación normativa, con el fin de hacer coincidir la realidad jurídica con la realidad física y finalmente. Debiendo realizarse ambas actuaciones teniendo en consideración los actuales criterios que inciden en la calidad normativa.

Parece, en resumen, que nos encontramos ante una situación en la que resulta pertinente la realización de una investigación cuyo objeto sea precisamente el territorio común en el que se encuentra el proceso normativo y el proceso de hacer ciudad, en la que la norma no es únicamente una respuesta jurídica a estos retos, sino también una alternativa de diseño, en definitiva, un modo de transformar estos en oportunidades.

#### • **Objetivos de la investigación.**

La presente investigación sobre la intervención en el paisaje urbano de la ciudad de Madrid, presenta una serie de objetivos que podemos agrupar en función de los sujetos a los que van dirigidos.

##### 1. Para los ciudadanos en general.

Por un lado, podemos distinguir un conjunto de objetivos enfocados a los ciudadanos en general cuya finalidad radicará principalmente en exponer y explicar, utilizando una redacción y un lenguaje comprensibles, una serie de conceptos con la intención de ayudar a estos a comprender los aspectos más relevantes sobre los que inciden las normas jurídicas que regulan el paisaje urbano o ciertas materias jurídicamente relacionadas, normas que han de conocer y respetar, ya que mal se puede respetar una norma, si se desconocen los objetivos que esta persigue, los principios en los que se inspira o los efectos que de su incumplimiento se derivan.

Para estos la intención es contestar entre otras a las siguientes preguntas:

- ¿Qué entendemos por paisaje urbano?
- ¿Cuál es su ámbito físico concreto?
- ¿Qué actividades se pueden desarrollar en él?
- ¿Pueden participar los ciudadanos en su configuración?

##### 2. Para los técnicos.

Por otro lado, nos encontramos con conjunto de objetivos que, añadidos a los anteriores, están enfocados principalmente a los técnicos involucrados en la actividad de transformación urbana, tanto para aquellos que han de aplicar y respetar las

## Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020: **Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

normas, como para aquellos cuya función es precisamente redactarlas o hacerlas respetar.

Para los primeros, este texto pretende indagar en los problemas a los que se enfrenta la ciudad contemporánea y la influencia de estos en el paisaje urbano, aportando al mismo tiempo una visión de los mecanismos que desde la propia norma se pueden acometer para tratar de solucionar estos, con la intención de aportar a estos técnicos cierto sentido y claridad, que la sucinta redacción de las normas les suele negar.

Para estos la intención es contestar entre otras a las siguientes preguntas:

- ¿Qué características presenta el paisaje urbano?
- ¿Qué problemas presenta el paisaje urbano?
- ¿Qué define la calidad del paisaje urbano?
- ¿Qué deberes y obligaciones están asociados al paisaje urbano?

Para los segundos, este texto pretende investigar la situación actual en nuestro ordenamiento del régimen jurídico del paisaje urbano y de ciertas materias íntimamente relacionadas con él, con la finalidad de clarificar donde se ha de centrar el esfuerzo normativo, en que materias, con qué objetivos y bajo qué principios, así como identificar una serie de elementos que por lo general no se contemplan en las normativas y que sería conveniente incorporar.

Para estos la intención es contestar entre otras a las siguientes preguntas:

- ¿Qué materias debería regular su régimen jurídico?
- ¿Hasta dónde debería extenderse la intervención municipal?
- ¿Qué demandas sociales debe satisfacer el paisaje urbano?
- ¿En qué sentido se han de interpretar las reglas sobre el paisaje urbano?

En definitiva, se pretende que la presente investigación ayude a constituir un corpus teórico sobre el paisaje urbano, que pueda ser utilizado en el momento de la redacción de una posible ordenanza y en el momento de tener que interpretar el sentido de la misma, incorporando y continuando elementos puntuales de otros trabajos anteriores, que deberán materializarse en unas conclusiones que puedan ser incorporadas a la práctica habitual de las intervenciones en el paisaje urbano.

### • **Estructura y contenido de la investigación.**

El presente documento se estructura en cuatro bloques temáticos, precedidos de la presente introducción, que se encuentran a su vez divididos en capítulos, que abordan de manera sistemática los conjuntos de materias que corresponden con los objetivos de la investigación.

Siguiendo este esquema, nos encontramos con un primer bloque, compuesto por los capítulos primero y segundo, que estará encaminado a identificar, ordenar, facilitar y resolver las ambigüedades y problemas conceptuales que actualmente se plantean a la hora de intervenir en el paisaje urbano.

Así, el primer capítulo tratará de proporcionar una idea general bastante aproximada de qué entendemos conceptualmente por paisaje urbano y qué elementos teóricos configuran este concepto. Dejando patente la dificultad de definir sus límites y las múltiples variables y aproximaciones que soporta.

Este capítulo contendrá además una reflexión sobre las diferencias entre el paisaje urbano, el espacio urbano y el espacio público, que es fundamental a la hora de decidir sobre cuál de ellos hay que intervenir y con qué intensidad. Así como una aproximación a los elementos que lo conforman y las actividades que él se desarrollan, dado que ambos serán en muchas ocasiones sujetos de la regulación.

El segundo capítulo abordará los problemas a los que se enfrenta la ciudad contemporánea, de los que no es ajena la ciudad de Madrid, como son aquellos que tienen que ver con los procesos de transformación de los espacios urbanos deteriorados, la especulación inmobiliaria, la zonificación económica, la presión del turismo, la congestión del transporte o la apropiación del espacio público por los particulares.

El segundo bloque está compuesto exclusivamente por el capítulo tercero y estará encaminado a definir el régimen jurídico particular aplicable al paisaje urbano y a los elementos relacionados con él. En este tercer capítulo se abordará el paisaje desde un punto de vista jurídico, tratando de definir los derechos y deberes relacionados con él, además de tratar de encajar su regulación dentro de la compleja estructura normativa del Derecho urbanístico español, proponiendo a quién correspondería regularlo y cual sería en teoría el mejor modo de hacerlo, haciendo especial hincapié en la dicotomía entre regular el paisaje a través de diferentes reglas en función de los elementos que componen este o, por el contrario, regular el paisaje a través de un código omnicompreensivo de toda la materia.

El tercer bloque, está compuesto de nuevo por un único capítulo, el cuarto, que estará encaminado al entendimiento de determinadas particularidades del paisaje urbano de la ciudad de Madrid, una vez que estas han sido abordadas genéricamente en capítulos anteriores y en especial se dedicara a proponer actuaciones través de las normas, a través de una serie de cuestiones concurrentes, como son: lo público, lo común, la reapropiación, la reutilización, las nuevas formas de ocupación del espacio público, etcétera.

El cuarto bloque, está compuesto por el capítulo quinto y sexto. El capítulo quinto se centra en los procedimientos que debería contemplar la normativa municipal con la finalidad crear, proteger o recuperar el paisaje urbano, explorando nuevas vías de intervención que den cabida a aquellos nuevos usos y actividades que se están produciendo actualmente en el espacio público al margen de la norma, y aquellos otros (difícilmente predecibles) que pudieran incorporarse en un futuro cercano.

No se trata pues en este capítulo de redactar el articulado de una posible norma que regule el paisaje urbano, sino de dar una visión teórica de los procedimientos que se han de utilizar, a modo de cláusulas generales, que se puedan adaptar posteriormente a circunstancias variadas.

Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

El sexto capítulo, incluye a modo de conclusión un texto en el que una vez abordados los elementos anteriores, se ordenan y resumen de manera concreta únicamente aquellos elementos esenciales que motivan y dan sentido a la necesidad de regular el paisaje, dando en conjunto cumplimiento a la necesidad de que la presente investigación adquiera cierto carácter didáctico, dado que es esencial que el ciudadano comprenda y tenga claro qué es lo que se está haciendo y porqué, así como la necesidad de que se vea implicado.

El texto se cierra con un séptimo capítulo en el que se exponen las referencias bibliográficas de diferente índole que se han consultado total o parcialmente, como artículos doctrinales, libros centrados en la temática de la ciudad o del paisaje, determinados manuales técnicos, algunos de ellos publicados por Administraciones públicas, así como otros recursos bibliográficos.



---

**02. Conceptos y definiciones previas.**

Pero entonces, ¿qué es el paisaje? .....	pág. 17
Elementos del Paisaje .....	pág. 18
Adquiriendo el atributo de «urbano» .....	pág. 20
Elementos «materiales» del espacio urbano .....	pág. 22
Lo individual y lo colectivo .....	pág. 25
Usos y actividades del espacio urbano .....	pág. 26
La escena urbana .....	pág. 28





## **02. Conceptos y definiciones previas.**

---

Para poder afrontar con cierto éxito la regulación del paisaje urbano, es indudable que necesitamos previamente definir con claridad que entendemos por este. Aunque su definición no es tarea sencilla.

La dificultad de acotar este concepto radica en dos cuestiones: por un lado, en el hecho de que este se configura como una subcategoría de un otro superior, por otro lado, debido a que este se construye a partir de la superposición de varios elementos, cada uno de ellos con sus propias características.

La definición del paisaje responde así a lo que técnicamente se conoce como una «definición circular», dado que implica la comprensión previa de otros elementos, siendo necesario para su entendimiento acotar el ámbito físico que este ocupa, así como los elementos y actividades que en él se insertan y desarrollan.

### **• Pero entonces, ¿qué es el paisaje?**

Para tratar de acercarnos a una definición del paisaje en términos generales, es necesario acotar los elementos que concurren en él, que inicialmente podemos dividir en dos grupos. Uno compuesto por un conjunto de elementos materiales o físicos y otro compuesto por un conjunto de elementos inmateriales o culturales.

El primer conjunto se compone de aquellos elementos que configuran un ámbito físico concreto, es decir un espacio. Entre estos podemos diferenciar por un lado ciertos elementos naturales, como el suelo o la vegetación y por otro, ciertos elementos artificiales, como las edificaciones o las infraestructuras, que pueden combinarse en diferentes proporciones dotando a dicho ámbito de un carácter más natural o más urbano.

El segundo conjunto se compone de aquellos elementos que configuran una percepción concreta de este espacio, que responde a determinadas ideas subjetivas que están relacionadas inicialmente con la estética, aunque no solo, ya que también contribuyen a configurar tal percepción aportaciones de otras disciplinas, como la arquitectura, la geografía, la sociología, o un largo etcétera que dotan al concepto de paisaje de un carácter interdisciplinar.

Dicho carácter, aporta la ventaja de permitir que este concepto adquiera muchos matices y quede abierto a múltiples ideas, pero al mismo tiempo dificulta su análisis y el establecimiento de unos límites claros y concisos, lo que dificulta enormemente su regulación (como veremos más adelante).

Como resultado de la concurrencia de ambos conjuntos, el paisaje se configura como un concepto dinámico, pues implica la interacción de estos. A todo ello es necesario añadir además un componente antropocéntrico, pues en definitiva el paisaje requiere de un sujeto que lo observe. Esta concepción dinámica del concepto de paisaje conlleva fundamentalmente dos efectos:

En primer lugar, otorga protagonismo a los elementos móviles de la ciudad que se constituyen tan importantes como las partes físicas, en especial a las personas y sus actividades. Ya nos somos tan solo observadores de un espacio concreto, sino que también formamos parte de él y compartimos escenario con los demás participantes.

En segundo lugar, otorga al concepto de paisaje un carácter fenomenológico, ya que combina una manifestación real en el plano físico de un elemento inmaterial que se percibe a través de los sentidos o el intelecto.

- **Elementos del paisaje.**

Partiendo de lo expuesto anteriormente, podemos ahora enumerar aquellos elementos que componen el paisaje, entendiendo estos como en el sentido de aquellos componentes teóricos que lo configuran.

Así el fenómeno del paisaje se estructura en torno a un ámbito físico concreto en el que se disponen una serie de elementos materiales, que se añaden a aquellos esenciales del mismo (como el suelo y otros elementos naturales), los cuales responden a la realización de determinadas actividades, que en conjunto son percibidos de una manera específica por un determinado sujeto en función de unas ideas culturales preconcebidas.

1. El ámbito físico.

En función de lo anterior, el primer elemento que configura el paisaje es su componente territorial, el ámbito físico concreto en el que este se desarrolla, que puede ser abordado desde un punto de vista científico como el conjunto de piezas de carácter natural que constituye la geografía del lugar.

Pero que, desde un punto de vista más amplio, se constituye como el espacio en el que se disponen los elementos materiales que lo componen y en el que se desarrollan las actividades que en cierta medida forman también parte de él.

Este no es un componente estático, sino dinámico, que evoluciona en el tiempo como consecuencia del avance social. Es por tanto un elemento físico y real, pero también un ente social que se ve modificado y afectado por elementos humanos, con excepción de lo que podríamos denominar parajes naturales.

2. Elementos materiales.

El segundo elemento que configura el paisaje está compuesto por aquellos componentes materiales que se insertan en él, que pueden tener una condición más natural o artificial.

Entre los primeros nos encontramos piezas como el relieve, la fauna, la vegetación, los árboles etcétera. Mientras que entre los segundos nos encontramos con elementos como las infraestructuras o las construcciones. Aunque dentro de este

## Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020: **Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

último también podemos encontrar elementos que pese a ser naturales, son a la vez respuesta a determinadas actividades o necesidades sociales, como pueden ser los jardines, los parques o los simples campos de cultivo.

Como vemos, la diferencia entre un paisaje natural y artificial no es tan clara como la antonimia de los términos podría sugerir, sino que esta es en ocasiones sutil y casi imperceptible, dado que en todo paisaje hay elementos naturales que se relacionan más o menos (aquí parece estar la clave) con elementos artificiales.

Estos elementos tienen por tanto también un carácter dinámico, dado que al compartir el mismo espacio físico no pueden sino interrelacionarse entre sí.

### 3. Usos y actividades en el paisaje.

El tercer elemento del paisaje está compuesto por el conjunto de actividades que realizan las personas en su ámbito físico y que como apuntamos anteriormente conforman también en cierta medida el mismo.

Dichas actividades estaban tradicionalmente bien diferenciadas, dependiendo sin nos encontramos en un espacio rural o urbano, aunque actualmente debido al avance tecnológico y de movilidad los límites de ambas son más difusos. Así, por lo general, en el espacio rural la actividad se concentra en el sector primario, mientras que por el contrario en los espacios urbanos esta se concentra en los sectores secundario y terciario y siendo insignificante en el anterior.

### 4. Percepción cultural del observador.

El fenómeno del paisaje se construye a partir de la percepción de un concreto territorio, un paisaje, que es percibido por el observador de una manera subjetiva, pasando por el tamiz de ciertas ideas culturales y sociales aprendidas.

Este por tanto no es igual para todos, dado que se ve afectado por ciertas ideas culturales del observador, además de por toda la complejidad cognitiva y psicológica que implica la percepción.

Esta percepción del paisaje se relaciona por tanto con la relación sensorial de la población con el territorio, las maneras que tiene esta de sentirlo e indagando detrás de ella podemos encontrar las aspiraciones que tiene la sociedad en relación a este elemento, es decir, que imagina que es o ha de ser el paisaje.

Este anhelo sobre que ha de ser el paisaje, nos lleva a un elemento interesante, que abordaremos más adelante, y que es la participación social en la conformación del paisaje y a partir de ella, como manifestación de este anhelo de que ha de ser el paisaje a la formulación de ciertos «objetivos de calidad paisajística».

En cierta medida este elemento explica la necesidad previa de una explicación de que entendemos por paisaje, dado que las decisiones posteriores han de partir y buscar unos elementos comunes.

- **Adquiriendo el atributo de «urbano».**

Una vez que hemos centrado que entendemos por paisaje, aunque dicho concepto siga manteniendo unos límites difusos, podemos abordar ahora el concepto de paisaje urbano, que se configura como una subcategoría del anterior.

Es necesario indicar con antelación, que la cualidad de urbano, no se constituye como un atributo absoluto, que se dé por completo o no se produzca en absoluto, sino que más bien este se constituye como un contrapunto a la cualidad de natural, dentro de una escala en la que se insertan nuestros parajes.

Es por tanto un atributo sujeto a graduación, íntimamente relacionado además con el concepto de ciudad del que depende. Pudiendo inicialmente diferenciar dos maneras de adquirir tal condición.

Por un lado, parece lógico establecer que un determinado paisaje adquirirá la condición de urbano, cuando aquellos elementos que lo configuran ostenten por sí mismos en gran medida tal condición, lo que se relaciona con las características particulares de estos elementos.

Por otro lado, podemos entender que el paisaje puede adquirir esta condición en su conjunto, a pesar de que los elementos que lo configuran no ostenten individualmente por sí mismos claramente esta condición.

Cabe por tanto preguntarse qué requisitos otorgan a estos elementos la condición de urbano individualmente, así como qué requisitos se exigen a aquellos que no son claramente urbanos, para que en concurrencia con otros terminen por configurarse como tales, entre los que destacan los siguientes:

1. Densidad.

Como hemos comentado, el concepto de paisaje urbano está íntimamente relacionado con el concepto de ciudad del que en definitiva procede lo urbano. Por ello para clarificar este es de gran ayuda recurrir a lo que entendemos por ciudad. En concreto es interesante acudir a la definición que hace el Diccionario del español jurídico editado por la Real Academia Española de la Lengua del concepto de ciudad.

Esta define la ciudad como un concepto administrativo, que se corresponde con el espacio formado por calle y edificios, recogidos por un órgano de gobierno local denominado Ayuntamiento, cuya población es densa y numerosa y se dedica por lo común a actividades no agrícolas.

Dentro de esta concepción «administrativa» de la ciudad es común establecer un límite cuantitativo a la conformación de la misma, estableciendo que esta se origina cuando la población de un determinado municipio supera los 10.000 habitantes, mientras que en los aspectos cualitativos se atiende a otras cuestiones como aspectos morfológicos, funcionales sociológicos o espaciales.

Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

Así nos encontramos como la ciudad se configura en parte por la concurrencia de una determinada población, pero también por la presencia de un conjunto de elementos que ya ostentan la condición de urbano (la calle y los edificios), pero que también que esta requiere de una determinada disposición de dichos elementos materiales en el ámbito físico.

Dicha disposición responde al específicamente al concepto de densidad, estrictamente hablando al concepto de densidad de población, aunque esta, como no puede ser de otra manera, conduce hacia la densidad en el resto de elementos que componen la ciudad.

Así, una alta densidad de población conduce a una alta densidad edificatoria, que en definitiva tendrá que dar cobijo a esos habitantes y a la realización de numerosas actividades en el ámbito que nos ocupa, pues precisamente esa es la razón de ser de tal aglomeración, configurándose este requisito como fundamental para la adquisición de la condición de urbano.

La importancia de este requisito queda patente por su inclusión en nuestro ordenamiento jurídico a través del concepto de edificabilidad o intensidad de uso sobre el que nos adentraremos posteriormente.

## 2. Continuidad.

El segundo elemento que cobra vital importancia a la hora de definir el carácter urbano del paisaje es la disposición de los elementos, dado que en este concreto ámbito concurre elemento naturales y artificiales.

Dentro de los primeros es innegable al menos la presencia del suelo, o si se quiere del territorio, que se dispone como un lienzo a partir del cual se desarrollará un determinado paraje, sea de la índole que sea. Pero incluso este primer elemento primigenio, el suelo, puede ser intervenido por el hombre y modificado, como lo puede ser la vegetación que puede ser dispuesta de una determinada manera e incluso moldeada a través de diversas técnicas como la poda.

Por tanto, esta disposición a la que hacemos referencia no puede basarse únicamente en proporción entre elementos naturales y artificiales, dado que podemos encontrar parajes profundamente transformados por el hombre cuya presencia de elementos naturales, pese a lo anterior, es mayoritaria, como puede ser una intervención paisajística o una instalación de «Land-art».

Para definir más concretamente este segundo requisito que parece tener que cumplir un determinado espacio para lograr la condición de urbano, o dicho con mayor precisión para aumentar tal consideración, dado que hemos establecido que este atributo se obtiene de manera progresiva, hemos de acudir a la definición que utilizan muchas normas urbanísticas con respecto a qué es un núcleo urbano o de población.

Según estas, compuestas aquí de manera genérica, podemos entender por núcleo urbano o de población aquella agrupación de construcciones que se caracterizan por su proximidad entre sí, consolidando por tanto la malla urbana. Queda así de este modo establecida la necesidad de una continuidad espacial entre los elementos materiales que se insertan en el espacio, que permita que estos sean percibidos como un todo y no como elementos individuales.

La importancia de este requisito queda patente por su inclusión en nuestro ordenamiento jurídico, de manera similar a lo que ocurría con la densidad, aunque en este caso incluso con una mayor claridad.

Así la vigente Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) establece en su artículo 21.3 que se encuentra en situación de suelo urbanizado el que está legalmente integrado en una malla urbana. Definiendo esta última como la red de viales, dotaciones y parcelas propias del núcleo o asentamiento de población del que forma parte.

De igual manera la Ley del Suelo Autonómica (Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid) establece en su artículo 14 que tendrán la condición de suelo urbano los terrenos que, formando parte de una trama urbana cumplan determinadas condiciones, adquiriendo aquí el término trama el mismo significado que el de malla.

En resumen, la condición o atributo de urbano es por tanto una característica que se adquiere progresivamente. Esta requiere de la concurrencia de determinados elementos materiales que ostenten por sí mismo tal condición de urbanos, como las calles, plazas, las edificaciones, etcétera. Todas ellas dispuestas de manera densa y continua en un determinado espacio, en el que a su vez se desarrollan un numeroso conjunto de actividades, fundamentalmente no agrícolas.

- **Los elementos «materiales» del paisaje urbano.**

Ya hemos abordado con anterioridad los elementos que componen el paisaje, aunque entendiendo en ese momento que el término hacía referencia a las distintas partes o unidades que concurren en él y se amalgaman para constituirlo.

Ahora sin embargo abordamos los elementos materiales del paisaje, entendiendo que este término hace referencia a los objetos o componentes materiales que se insertan en un ámbito físico concreto. Si bien es cierto que estos pueden adscribirse a la doble significación del término.

La configuración material del paisaje urbano se desarrolla de manera paralela a la ciudad que le precede y gira en torno al establecimiento y desarrollo de ciertos elementos específicos, como son el espacio construido, el espacio público y las vías de comunicación, estableciendo un patrón de llenos y vacíos, que conocemos como trama urbana y que ayuda a los ciudadanos a su asentamiento y orientación

geográfica en el territorio que ocupan.

### 1. Espacio construido.

Entre los elementos construidos, destaca como unidad básica el edificio, con independencia de su uso, si bien es cierto que el uso preponderante de la ciudad suele ser el residencial.

Este elemento tradicionalmente tiende a realizarse en altura, minimizando con ello la ocupación del plano del suelo, aunque en las últimas décadas, han adquirido de igual modo importancia las edificaciones unifamiliares, en todas sus posibles tipologías, producto del exacerbado movimiento expansivo que han vivido nuestras ciudades.

Estos elementos tienen una importante influencia en el paisaje urbano, dado que constituyen su «telón de fondo», quedando principalmente caracterizados por su uso, que condiciona entre otros elementos su forma, extensión y materiales de construcción, además de su distribución interior.

Varios factores han influido a que se produzca esta configuración en altura que hemos mencionado, entre los que destaca el elevado precio del suelo, especialmente en algunas zonas urbanas, resultado de la importancia de una localización que es irreproducible, produciéndose de manera simultánea un incremento en la altura de los edificios y una disminución en el tamaño de los espacios de uso residencial.

### 2. Espacio público.

Entre los espacios públicos, podemos identificar dos elementos que asumen el papel de unidades básicas, la plaza y el parque. El primero con una mayor presencia a lo largo de la ciudad, por lo que adquiere una connotación de «universalidad» y el segundo con una mayor superficie, aunque en localizaciones determinadas.

El primero, la plaza, puede ser definida como el lugar público que resulta de la agrupación de edificios en torno a un espacio libre, que presenta una lectura unitaria, donde predominan lo arquitectónico sobre lo natural. Esta ofrece a los ciudadanos una multiplicidad de opciones de uso, que depende de su morfología, su escala y en parte de la tradición de apropiación colectiva de este espacio. Además, como subcategoría de plaza es interesante mencionar la plazoleta, como un espacio de menor escala donde se desarrollan relaciones próximas entre los edificios, el espacio público y los usuarios.

El segundo, el parque, puede ser definido como el lugar público que resulta de la agrupación de edificios en torno a un espacio libre, que presenta una lectura unitaria, donde predomina lo natural sobre lo arquitectónico. Este ofrece a los ciudadanos la posibilidad de recreación al aire libre en contacto con la naturaleza.

Estos espacios se convierten en elementos indispensables en la ciudad, dado que por un lado favorecen la sociabilidad necesaria para que se produzca el intercambio

que da lugar a lo urbano. Por otro lado, ofrecen el espacio necesario para el descanso físico y mental y así como de reflexión, necesarios para mantener la adecuada convivencia en la ciudad.

Así, estos espacios favorecen la calidad de vida urbana no solo a través de una mejora estética del paisaje urbano, con la presencia de flora y fauna, sino también del descenso de la contaminación (ambiental y acústica), a través de la ubicación de arbolado y barreras topográficas y en el mejor de los casos con el diseño de vías de tráfico lento.

### 3. Vías de comunicación.

Finalmente, de entre las vías de comunicación, destaca la calle como espacio de tránsito, pero también de intercambio y socialización, pese a la actual hegemonía en ellas del automóvil. Unas calles repletas por otro lado de multitud de elementos que afectan e interfieren en el paisaje urbano, como los postes de iluminación, los carteles informativos, las señales de tráfico o la publicidad.

En resumen, vemos como la concurrencia de estos elementos materiales que componen el paisaje son los que realmente configuran el carácter urbano de un determinado ámbito físico. Dando su concurrencia lugar a ciertas situaciones que dependiendo de cada caso en particular pueden ser consideradas como una solución o un problema, como pueden ser la zonificación de usos, la elevada densidad edificatoria en altura, la segregación de vías (vehículo/peatones), o la definición de los límites de la ciudad entre otros.

Con referencia a la escena urbana cobra vital importancia el concepto de trama urbana, como elemento que la define y articula, es por tanto el objeto final al que conduce la planificación urbana, que se caracteriza actualmente por la zonificación de usos, la edificación en altura minimizando así la ocupación del plano del suelo y la segregación de las vías de comunicación con predominancia del vehículo a motor.

En esta escena, generalmente la relación del ciudadano con la naturaleza y el paisaje urbano se limita a una visión de un indiferenciado manto verde, que se caracteriza por ser un ámbito abierto por y para el ejercicio de la vida en sociedad.

Frente al colapso de la ciudad consolidada que se escenifica con asiduidad, el exceso de viviendas vacías de nueva producción, la excesiva expansión de las ciudades en asépticas urbanizaciones, los valores de la ciudad tradicional, el estado de la ciudad heredada y el límite a la humanización del medio natural, entre otros, fundamentan la regeneración a escala urbana como pauta para el desarrollo interno de las ciudades en los años venideros.

Además, la transformación y reconversión de ámbitos obsoletos de la ciudad, como los espacios industriales, portuarios o ferroviarios en desuso (y generalmente posicionados en los centros de las ciudades) generan espacios de oportunidad que, adecuadamente planificados, son capaces de recalificar y convertirse en referente de la misma.



## Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020: **Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

En todo caso, es un reto acotar los límites de la ciudad. Por un lado, con el objetivo de revertir los ámbitos de baja densidad en aras de la compacidad de la ciudad. Por el otro, para enfatizar el valor del medio natural a preservar y sobre el que desarrollar la actividad humana de forma integrada y sostenible.

Se confiere fundamental la trasposición a la zonificación tan estricto que durante décadas ha condicionado el planeamiento urbano de las actividades, a favor de la hibridación de usos, en diferentes escalas. También, potenciar los servicios y la movilidad urbana.

Todo ello requiere la reconsideración de las fórmulas para la puesta en valor de la ciudad y el patrimonio heredado (bienes inmuebles, bienes muebles, Cascos históricos, Núcleos rurales, etc.), y de los propios tejidos urbanos (espacios públicos, agregados urbanos, los conjuntos urbanos, etc.).

La implementación intangible en la transformación de la ciudad conlleva múltiples afecciones que exceden la técnica urbanística hacia lo social, económico, ambiental, etcétera, de especial interés.

El reto de la eficiencia energética, ante el calentamiento global, obliga a la adopción de medidas y gestión de recursos que posibiliten un adecuado y completo ciclo del agua, de los residuos, reducción de la demanda de energía, limitación de la explotación y transformación de las materias primas. Mención aparte merece la reversión de hábitos consumistas, de mayor desconcierto en el caso de los productos alimenticios, por la necesidad de transporte creciente y el desajuste en relación a los recursos del suelo más inmediatos.

La técnica urbana implementa procedimientos de evaluación ambiental que, por el momento, se confieren como insuficientes, por su parcialidad, falta de integración en el contexto de las cuestiones que se pretenden evaluar, ausencia de comparación objetiva e incluso escasa asunción gubernamental del procedimiento y objetivos.

- **Lo individual y lo colectivo.**

La configuración material del paisaje urbano se produce como hemos visto mediante una concreta configuración del espacio construido, el espacio vacío y las vías de comunicación, que se articulan en unidades funcionales en base a ciertas características singulares y a una concreta delimitación territorial, que denominamos barrios.

Estos se convierten en el contenedor de la vida social y de desarrollo del ciudadano y en la unidad mínima de la ciudad.

De esta forma, la ciudad puede ser entendida como un sistema compuesto por espacios individuales y colectivos, que configuran una malla urbana característica propia de ese momento y lugar. A través de esta se reconoce la historia de la ciudad, debido a que expresa la materialización de las relaciones entre sus habitantes, así

como del poder con la ciudadanía, conformándose principalmente a través de lugares públicos, destinados al encuentro ciudadano, como son las calles, las plazas y los jardines.

Queda así patente la importancia en la ciudad (y por extensión en el paisaje urbano) de los espacios públicos, que son sometidos a la apropiación permanente de los ciudadanos y permiten y fomentan el encuentro y el paseo, ordenando la ciudad y otorgándole sentido.

El reconocimiento de estos espacios por los ciudadanos se produce inicialmente a partir de la experiencia individual, lo que conlleva una cierta identificación del individuo con dicho espacio, pero también en la experiencia colectiva, basada en cierta manera en la tradición, generándose un sentimiento de pertenencia a la comunidad.

Así, podemos atribuir al espacio público una significación polisémica. Por un lado, como espacio físico que permite la expresión y el intercambio colectivo, no solo con el resto de los ciudadanos, sino con su propio entorno. Por otro, un espacio sociológico, que refuerza la creación del sentimiento de pertenencia y de lugar, en definitiva, la creación de una identidad.

Por tanto, el espacio público se abstrae de su forma física para convertirse en un lugar simbólico, a través del cual los ciudadanos tienen la posibilidad de formar su identidad y memoria, ya que en él se satisface la necesidad personal y social de diferentes modos de vida, de aspiraciones, utopías y creencias, que logran fortalecer tanto la idea de identidad personal y social, destacando la pertenencia a un determinado grupo o espacio con el que se identifica, estableciendo una conexión psicológica con el lugar.

En ellos se desarrollan actividades determinan en el crecimiento físico e intelectual de los ciudadanos individual y colectivamente, como la recreación, el ocio y el disfrute, de ahí que los espacios públicos se constituyan como el medio material a través del cual se genera la cultura urbana y con ella el concepto de identidad.

- **Usos y actividades del espacio urbano.**

La importancia de definir los usos y actividades que se desarrollan en el espacio urbano radica en el hecho de este se moldea en torno a estos, dependiendo por tanto en buena medida la morfología urbana de los usos y actividades que se desarrollan en la ciudad y con ella la propia configuración del paisaje urbano.

No en vano algunos autores, como el propio Le Corbusier, definieron la ciudad como un artefacto, un espacio funcional a través del cual el ser humano satisface las necesidades de vivir, trabajar y desarrollar cuerpo y mente. En definitiva, un lugar donde realizar sus actividades cotidianas.

Como resultado de esta adaptación, una ciudad mayoritariamente residencial presentará una morfología urbana y por tanto un paisaje urbano muy diferente de

Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

una ciudad mayoritariamente industrial o de aquellas en las que predomine otro uso característico.

Dichas funciones afectan además de a la propia ciudad y su paisaje, también al área de influencia de esta, conformada por la región que la rodea y por los núcleos de población directamente ligados a ella, lo que atribuye a estos un matiz también territorial.

Si bien, en la mayoría de los casos el origen de las ciudades está relacionado con la actividad comercial, su desarrollo depende más del vínculo de dicha actividad con determinados medios de transporte y de su capacidad industrial, si bien las actividades que se desarrollan hoy en día en ellas son mucho más variadas y fruto de diferentes factores.

Bien es cierto, que algunas de estas funciones son más características del entorno urbano que otras, en especial aquellas que requieren de cierto intercambio, entre las que podemos destacar la función residencial, la comercial, la industrial y la administrativa entre otras.

La función residencial modifica el espacio urbano en base a distintos factores, de los cuales el más evidente es el precio del suelo. Así, los ensanches urbanos tradicionalmente albergan a una burguesía que se enriquece de forma progresiva, lo que se traduce en una estructura urbana de calles anchas con cierta presencia de elementos vegetales y donde el soleamiento es importante.

Posteriormente y fruto de esta inmigración del campo a la ciudad, se generan barrios residenciales en la periferia y en torno a las vías de comunicación que facilitan el acceso a la ciudad central. Estos espacios se caracterizan por una alta densidad edificatoria, con edificios de bastante altura, con presencia de pocos espacios públicos y escasa presencia de elementos vegetales.

Paradójicamente, el centro de la ciudad pasa a ser habitado progresivamente cada vez más por las clases menos favorecidas, que se trasladan más allá de las periferias, generándose un proceso de vaciado y una situación de deterioro de los centros, con calles estrechas, pocos espacios públicos (más allá de la propia calle) y poca presencia de elementos vegetales.

Finalmente, esta función residencial genera en la periferia la aparición de infraviviendas y chabolas que albergan a inmigrantes y población con escaso poder adquisitivo, que en muchas ocasiones se sitúan en espacios residuales o intersticios de otras actividades, como en áreas sin uso de determinadas vías de circulación.

La función comercial es aquella entendida como el abastecimiento y suministro de bienes y servicios a la población que reside en la ciudad, siendo esta una población heterogénea que hace que el comercio se diversifique, surgiendo en ocasiones nuevas modalidades de comercio, que afectan directamente al paisaje urbano.

El elevado precio del suelo urbano y la búsqueda de estacionamiento para los

usuarios hace que los hipermercados o grandes superficies comerciales se sitúen a las afueras de la ciudad, aunque en lugares bien comunicados con el centro mientras que, por otra parte, las tiendas especializadas en productos concretos y de mayor valor, se suelen colocar en lugares céntricos de la ciudad y que resultan accesibles mediante el transporte público.

Por su parte la actividad industrial, de gran importancia en las ciudades medianas y pequeñas, se sitúa con carácter general en las afueras de la ciudad, agrupándose en polígonos industriales periféricos de la misma.

El resto de funciones, como la función administrativa, la función educativa, la hospitalaria, cultural, etcétera también encontrará su emplazamiento en la ciudad, pero debido a su menor presencia y a que responde en muchos casos a un planeamiento previo esta suele estar repartida y no incide masivamente en la morfología urbana, salvo contadas excepciones.

Además de las anteriores funciones, en las últimas décadas están cobrando una creciente importancia otras, como aquellas relacionadas con la actividad turística, que en algunos países como el nuestro, se ha convertido en una actividad clave de la economía (aproximadamente del 15% del PIB nacional).

Esta importancia, especialmente en pequeñas poblaciones (pero no solo), genera en ocasiones un desbordamiento por la masiva afluencia de turistas, cuyas demandas modifican de forma radical los usos previos del suelo, afectando a la morfología de la ciudad y del paisaje.

- **La escena urbana.**

La ciudad actualmente no se entiende únicamente como un conjunto de objetos, sino que, involucra también a las situaciones y acontecimientos que ocurren en torno a dichos objetos.

En ella sus habitantes, a través de su modo de vida, sus vivencias tienen la posibilidad de modificarla materialmente, configurando el espacio urbano como un espacio simbólico común que representa el proyecto de una sociedad, de un lugar y momento determinado, con su ideología, su ética, sus valores y sus relaciones en interdependencia con una economía siempre compleja. Es en definitiva la escena en la que se desenvuelve el ser humano.

Desde esta perspectiva, el concepto de ciudad adquiere una concepción casi teatral, en la que podemos comparar la actividad peatonal como una coreografía, a la que se asemeja en el lenguaje, utilizando las capacidades expresivas y las energías del cuerpo en un tiempo y espacio determinado para dar lugar a la interacción entre las personas y el medio físico que los rodea, produciéndose el intercambio esencial de los espacios urbanos.

Bajo este contexto, el caminar se convierte en una actividad tan importante como hablar, dado que, tanto a través de la palabra como de los itinerarios, los recorridos

y los encuentros casuales de los transeúntes, se redescubre y redefine la ciudad.

De esta forma los lugares por donde se transita se convierten en una geografía imaginaria compuesta por inclusiones, exclusiones, llenos y vacíos que colonizan el espacio provisionalmente. Una geografía en la que acciones como observar, caminar, vivir y experimentar cotidianamente la ciudad, el barrio y las calles, reivindican al transeúnte como el principal protagonista del espacio público.

Ello confiere un nuevo significado a la vivencia espacial que, al convertir las calles en un complejo entramado de rutas de paseo, otorgan al espacio público un carácter social y de esparcimiento que influye directamente en el fortalecimiento de la memoria y la construcción de la identidad del ciudadano.

De acuerdo con lo anterior, el espacio colectivo de la ciudad es un escenario social, a través del cual la persona tiene la posibilidad de ser y estar, lo que favorece la construcción de una imagen mental individual y colectiva que se nutre de las vivencias cotidianas, del azar, del encuentro y del desencuentro.

Bajo este contexto, la ciudad, a través del espacio público, se convierte en multiplicadora de experiencias en las que el transeúnte reestructura y reorganiza constantemente su idea de la urbe, generando lazos, códigos e historias que estructuran y fortalecen su rol como miembro activo de una sociedad que apela al sentido y al derecho a la ciudad.

Esta manera de entender el espacio urbano, permite al habitante desarrollar vínculos con su entorno inmediato; vínculos que van más allá de la necesidad, descripción o utilización de la estructura física de la misma. El espacio urbano de alguna manera se transforma en un espacio antropológico, en el que lo construido tiene sentido para quienes lo habitan, lo viven y observan, configurándose así una identidad y una historia a partir de la cual el ser humano establece determinados vínculos con otros y con el propio espacio en sí.

La ciudad así se configura como un artefacto (retomando las palabras de Le Corbusier) vivencia y experimental, que surge de la cotidianidad (de la puesta en marcha de las actividades desarrolladas en los espacios de uso colectivo), a través del cual los habitantes generan vínculos emocionales y vivenciales con su entorno inmediato, desarrollando un recuerdo más allá de la identificación física del espacio, generando un sentimiento de identidad y arraigo.



---

**04. Problemas de la ciudad contemporánea y del paisaje urbano.**

La «elitización» residencial .....	pág. 33
La ciudad en venta .....	pág. 36
La ciudad «museo» .....	pág. 38
La privatización de lo urbano .....	pág. 39
La hegemonía del coche .....	pág. 39
Falta de convivencia y la creación de guetos .....	pág. 40





#### **04. Problemas de la ciudad contemporánea y del paisaje urbano.**

---

Como ya se enunció, los problemas que afectan al paisaje urbano son casi en su totalidad una extensión de aquellos a los que se enfrenta la ciudad contemporánea con la que comparte el mismo ámbito físico.

Estos problemas se pueden clasificar atendiendo a diversos puntos de vista, que no son excluyentes entre sí, sino complementarios. Por tanto, nos podemos encontrar problemáticas que se pueden enmarcar en más de una de las categorías existentes a la vez.

Sin pretender ser exhaustivos, dado que los problemas a los que se enfrenta la ciudad contemporánea darían pie a su propia investigación, podemos enumerar los siguientes «macro-problemas», que aparecen como resultado de la concurrencia de determinadas situaciones o problemas de menor importancia, que pasaremos a analizar más detenidamente y que son:

- La gentrificación o la «elitización» residencial de la ciudad.
- La mercantilización urbana o la ciudad en venta.
- La falta de identidad o la ciudad «museo».
- La apropiación del espacio público o la privatización de lo urbano.
- La hegemonía del automóvil como medio de transporte urbano.
- La zonificación cultural y social o la falta de convivencia y creación de guetos.

- **La «elitización» residencial.**

La gentrificación es un proceso de transformación urbana mediante el cual la población de una determinada zona, por lo general céntrica y popular, es desplazada progresivamente por otra, con de nivel adquisitivo mayor a través del aumento generalizado de los precios del producto inmobiliario residencial, por lo que también se denomina como «elitización» residencial.

Para que se produzca este fenómeno es necesario que concurren con carácter previo un conjunto de situaciones. Situaciones que, si bien ya existían en algunos puntos del territorio estatal, se generalizaron y agudizaron tras la crisis inmobiliaria iniciada en España a partir del año 2008, especialmente en las grandes urbes, como es el caso de la ciudad de Madrid.

La gentrificación requiere como condición inicial la descapitalización de los bienes inmobiliarios (suelo y/o edificación) más allá del valor potencial de una zona urbana concreta. Una situación que inicialmente parece difícil de darse, dado que nadie está dispuesto a disminuir de manera deliberada el valor de sus propiedades, pero que ha sido una realidad en nuestro país por determinadas circunstancias.

Esta pérdida de valor que comentamos encuentra su origen en lo que los geógrafos denominan el urbanismo extensivo. Un término que hace referencia al modo en que se ha producido el crecimiento «tradicional» de nuestras ciudades, al menos hasta el

inicio de la mencionada crisis inmobiliaria. Un crecimiento que se basaba en la propagación de la ciudad (de sus barrios) hacia la tierra rural (la periferia), tras el correspondiente proceso de urbanización.

Este movimiento expansivo responde fundamentalmente a una cuestión concreta, el menor precio del suelo en la periferia, lo que se traduce en un menor coste del producto inmobiliario final, posibilitando así la adquisición de una vivienda (o de una mayor) a aquellos que no podrían hacerlo a otros precios y por tanto en otras zonas de la ciudad.

Este movimiento traslativo del centro a la periferia en búsqueda de una vivienda digna (o simplemente más espaciosa), generó en un primer momento cierto desinterés económico los centros urbanos, dado que las operaciones inmobiliarias en estos resultaban más complejas y costosas que en la periferia, donde todo era ex novo y por tanto más sencillo.

Además, estas operaciones aportaban un menor retorno económico, dado que los precios de los bienes inmuebles se encontraban ya cercanos al valor máximo que se podía obtener en el mercado por estos bienes, lo que disminuía aún más dicho atractivo económico.

A esta falta de interés económico se unió cierta inactividad por parte de las Administraciones públicas, que se veían obligadas a centrar mayoritariamente sus inversiones en la nueva ciudad (la periferia), lo que propició una situación de cierto abandono público de los centros urbanos. Situación que terminó por materializarse en algunos municipios en la realización de menores intervenciones de dotación y en la prestación de menos servicios (y de peor calidad) de los que habían disfrutado con anterioridad, lo que empujó más aún la descapitalización de los centros urbanos.

Esta situación se agudizó además con la llegada de la crisis inmobiliaria de 2008, a raíz de dos hechos concretos. En primer lugar, la caída generalizada de la demanda inmobiliaria motivada por la falta de liquidez de las familias y en segundo lugar por el descenso en los precios del suelo y las edificaciones (si bien es cierto que menor de lo que cabría esperar), que hacía menos atractiva aún si cabe la inversión en determinadas áreas urbanas.

Por tanto, cuando la situación económica empezó a recuperarse paulatinamente, a partir del año 2011, nos encontramos con que el precio de los bienes inmuebles en determinadas zonas bien situadas, presentaban un valor muy inferior al valor que potencialmente podrían alcanzar debido a su situación de centralidad.

Tal situación es aprovechada por aquellos inversores que cuentan con una buena solvencia económica, especialmente las sociedades de inversión, para la adquisición, renovación, rehabilitación y posterior venta o alquiler de aquellos inmuebles que presentan un precio atractivo (menor al esperado).

Unos bienes inmuebles que, tras esta operación de renovación, salen al mercado con unos precios de venta o alquiler muy superiores a los valores medios de las zonas

## Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020: **Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

en las que se situaban, siendo únicamente accesibles a aquellos con mayor capacidad económica.

Cuando esta situación pasa de ser una cuestión puntal a convertirse en el destino mayoritario de los bienes inmuebles de un determinado ámbito, esto genera un proceso de migración residencial, dado que los residentes tradicionales en muchos casos no son capaces de asumir los nuevos costes residenciales, lo que repercute produciendo cambios en la composición social del área y de sus residentes.

Este proceso suele revertir la situación de abandono institucional en el que se encuentran algunas zonas, dado que en muchos casos la importante inversión que realizan los particulares impulsa a la iniciativa pública, llevándose a cabo en ocasiones una auténtica regeneración de una determinada zona, incrementando sus equipamientos, sus dotaciones, y mejorando su estética en conjunto, lo que no es un efecto negativo en absoluto.

El problema radica, a parte de la problemática social que este cambio puede generar, en la rapidez con la que este se produzca y en ciertos efectos colaterales, dado que una vez iniciado el mismo sus efectos no se limitan a un ámbito concreto, sino que se extienden a otros elementos y otras áreas de la ciudad.

El aumento del precio de venta o alquiler de los bienes inmuebles que conlleva aparejado este fenómeno, tiene su reflejo en las zonas más próximas, sin responder en este caso a la realización de operación de regeneración urbana alguna, sino simplemente sustentando este aumento en las operaciones y el prestigio de las zonas contiguas, disminuyendo este efecto a medida que la distancia a estas zonas aumenta.

El aumento de precios de los inmuebles residenciales, por lo general tiene su traslación a los inmuebles de uso comercial, produciéndose también cambios respecto a los usos comerciales y de servicios, siendo sustituidos los pequeños negocios por centros comerciales o tiendas pertenecientes a grandes cadenas, cuyo poderío económico hace posible su instalación en esta zona.

Si bien lo anterior forma parte de la evolución urbana, estos provocan dos efectos negativos en la ciudad, más allá de las connotaciones sociales que pueda acarrear.

El primer problema consiste en un tensionamiento de las infraestructuras y servicios de la zona, dado que las rehabilitaciones efectuadas por los inversores tratan de obtener el mayor rendimiento posible, por lo que tratan de materializar el máximo aprovechamiento posible de un determinado bien inmueble, edificando así el máximo permitido, incluso añadiendo plantas a lo ya edificado (si esto es legalmente posible y económicamente viable), densificando por tanto una determinada zona urbana más allá de la densidad poblacional para la que esta había sido proyectada inicialmente.

En segundo problema radica en el incremento de los desplazamientos dentro del área urbana, dado que la mayoría de las actividades urbanas (aquellas no directamente productivas) se realizan en el entorno central de las ciudades,

generando unos flujos desde una periferia cada vez más densa al centro urbano y viceversa, poniendo en más tensión aun si cabe las mencionadas infraestructuras y servicios.

En el caso de la ciudad de Madrid concretamente podemos enumerar como zonas sometidas a mayor o menor nivel de «elitización» residencial los barrios de Chueca, Malasaña, La latina y Lavapiés y dentro del barrio de Argüelles concretamente la zona del Conde duque, lo que muestra una preocupante expansión de este fenómeno en el entorno peri-céntrico de la ciudad.

- **La ciudad en venta.**

Para que se produzca el fenómeno de la «elitización» residencial es necesario que se den un conjunto de circunstancias específicas, como hemos mencionado, algunas de las cuales son también origen de otros fenómenos que afectan a la ciudad, ya que unos fenómenos no son excluyentes de los otros, sino que en muchos casos son complementarios.

En concreto una de estas circunstancias fundamentales para que se produzca la gentrificación, es la descapitalización de los bienes inmobiliarios de una zona urbana concreta más allá de su valor potencial. Dicha circunstancia, es especialmente aprovechada por determinados sujetos para acceder a la tenencia de ciertos bienes inmuebles. Unos sujetos cuya característica fundamental es su fuerte solvencia económica, dado que estos deben realizar una fuerte aportación de capital al inicio de la inversión y mantenerla durante un periodo de tiempo relativamente largo hasta poder materializar los beneficios.

En el entorno económico, a este tipo de proyectos que presentan un plazo de recuperación de la inversión relativamente largo (que se dará posiblemente varios años después) se les exige un rendimiento alto. Por un lado, para compensar el tiempo que el dinero ha estado invertido en este proyecto sin generar intereses y por otro para compensar el riesgo asumido, que será mayor cuanto más tiempo dure la inversión.

Estas operaciones, debido a la cantidad de liquidez necesaria para abordarlas, quedan casi exclusivamente reservadas a las sociedades de inversión, especialmente inmobiliaria (Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión Inmobiliaria) y a los fondos de inversión, gestionados por ciertos operadores bancarios.

La problemática que genera esta titularidad radica en que estos inmuebles son considerados fundamentalmente activos financieros y por tanto estos son analizados y gestionados en función de criterios económicos, como el potencial retorno de la inversión o su revalorización, buscando en todo momento optimizar el capital invertido. No son por tanto inmuebles adquiridos con el fin de ser habitados, sino como un valor «abstracto».

Si bien se trata de bienes inmuebles, lo que importa es el valor que figura en los libros de cuentas y el potencial económico del mismo, con independencia de su

## Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020: **Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

localización, naturaleza, interés arquitectónico u otros conceptos culturales, como puede ser su valor histórico-artístico. No existe por tanto ningún apego afectivo al bien en sí, por lo que este es sin contemplación modificado al uso, tipología, etcétera que proporciona el mayor rendimiento económico.

Esta mercantilización de los inmuebles y por extensión de la propia ciudad y las actuaciones que este ello conlleva, generan numerosos problemas de ámbito urbano, entre los que desde un punto de vista urbano destacan principalmente dos.

En primer lugar, en determinadas áreas se presenta un descenso de la tasa de ocupación de viviendas, que no en pocas ocasiones permanecen vacías, dado que estas son utilizadas como refugio de una determinada inversión, debido a la lenta y escasa fluctuación de su valor con respecto a otros bienes de inversión más volátiles.

A este respecto es destacable que el último censo de población y viviendas realizado por el Instituto Nacional de Estadística (en el año 2011) indica que en España existen 3,4 millones de viviendas vacías, lo que supone más del ocho por ciento del total del parque inmobiliario nacional.

Si en términos urbanos son los ciudadanos los que construyen las ciudades, tanto o más que los edificios, a través de las actividades que desarrollan de la interacción de ellos mismo con el ámbito físico en el que se constituyen. La proliferación de estas «reservas» en un determinado ámbito generan una ruptura de la continuidad, requisito que habíamos establecido como indispensable para adquirir la condición de urbano, favoreciendo además la especulación y otros comportamientos urbanos no deseados, como la ocupación de inmuebles, o la creación de guetos que bordaremos más adelante, fenómenos que en todo caso tensan la convivencia de los residentes en la ciudad.

En segundo lugar, el proceso de maximización económica al que se somete a estos bienes, conduce en ocasiones a la atribución a estos de unos usos e intensidades de uso (como son el alojamiento turístico y el ocio), que son difícilmente compatibles con la utilización que realizan de la ciudad sus habitantes cotidianos y las condiciones mínimas de descanso a los que estos tienen sin duda derecho.

Algunas de estas actividades, como los conocidos como pisos turísticos generan además un efecto de arrastre que, impulsado más aun por la aparición de las plataformas on-line, ha conducido a determinados particulares a la apropiación de estos. Una situación que tensa todavía más la convivencia social y que en ocasiones lleva aparejados otros problemas como son la evasión de impuestos, la falta de seguridad o las molestias a los vecinos.

Tal situación es especialmente preocupante en los últimos años en ciudades con importante potencial turístico y relevancia económica, donde por tanto el mercado inmobiliario continua activo como son Berlín, París o Londres, pero también Barcelona y Madrid y pone de manifiesto uno de los grandes retos a los que se enfrenta la ciudad contemporánea, que anunciamos al inicio de esta investigación y que no es otro que el desplazamiento de la iniciativa de transformación urbana a

manos de particulares.

- **La ciudad «museo».**

El tercer problema al que se enfrenta la ciudad contemporánea, convive con los anteriores, aunque es legítimamente independiente y se manifiesta especialmente en aquellas ciudades en las que el turismo es una fuente importante de ingresos, como es el caso de casi todas las ciudades españolas.

A este respecto se ha de tener en cuenta que actualmente el sector turístico aporta a la economía nacional, según el Instituto Nacional de Estadística, más del doce por ciento del Producto Interior Bruto y genera más del quince por ciento de los puestos de trabajo. Recibiendo nuestro país casi ochenta y cuatro millones de turistas al año (en el año 2019), prácticamente el doble de la población residente.

Queda así patente ante estas cifras la importancia del sector del turismo en nuestro país, cuya importancia económica impulsa en numerosos momentos la regeneración urbana, que se produce en ocasiones de una manera intensa y apresurada, en la que las viviendas son demolidas casi en su totalidad, aunque estructuralmente conserven su encanto, falseando el patrimonio y apoyándose en el paisaje del conjunto para generar una serie de espacios tematizados.

De este modo, en ciertas áreas urbanas los residentes habituales son desplazados por la implantación de unos servicios que se ajustan a unos gustos y horarios diferentes a los vernáculos. Son zonas que pueden encontrarse en muchas otras ciudades y que podemos incluso clasificar por estilos (ciudad mediterránea, ciudad oriental, etcétera), constituyéndose como copias de una realidad inexistente que conllevan la pérdida de identidad, convirtiendo estas áreas en un escenario dedicado casi exclusivamente a recibir a los turistas.

Así esta zona se transforma, sus calles se vacían de contenido urbano, porque nadie quiere vivir allí, únicamente son utilizadas como espacios de tránsito que no favorecen la socialización y carecen de vínculo identitario. Los comercios cierran cuando los vecinos con compran en ellos, o se adaptan para vender sólo lo que quieren comprar los turistas. En definitiva, la ciudad deja de ser tal para convertirse en una escenografía.

Se convierten por tanto en ciudades sin consideración por su configuración anterior, faltas de las mínimas cualidades básicas para los residentes estables, como el comercio y dotaciones de proximidad y carentes de precios asequibles para las viviendas e incluso, de condiciones mínimas para el descanso.

Lo que a la suma genera un problema residencial importante en determinadas zonas turísticas donde los diferentes profesionales que desarrollan su actividad en dicha ciudad (desde sanitarios a controladores aéreos) encuentran serias dificultades para alojarse cerca de su lugar de trabajo.

- **La privatización de lo urbano.**

La ciudad es fundamentalmente una construcción social, como ya se ha comentado anteriormente, fruto de un lento proceso histórico, en el que los espacios públicos han sido erigidos mancomunadamente por sus vecinos. En ocasiones a través de la realización de actividades individuales o colectivas en lugares o espacios que no habían sido diseñados específicamente para eso.

Este proceso de adaptación o apropiación del espacio público por parte de los ciudadanos es en la actualidad sin embargo ejercido por la iniciativa privada, que trata de modular dichos espacios a unos intereses propios. Dicha apropiación se produce principalmente a través de dos mecanismos, la acción de transformación y la identificación simbólica, que si bien tienen como objeto la realidad física del espacio público actúan sobre este de manera opuesta.

El primero consiste en la creación de espacios en los que se desarrollan actividades colectivas, configurándose por tanto como espacios colectivos (que no públicos), al servicio de determinados intereses privados, pese a estar puestos a disposición de los ciudadanos. Aparecen así calles comerciales cerradas, o jardines comunitarios, cuya razón de ser no radica en el interés colectivo, sino exclusivamente en aportar elementos de valor a determinadas actuaciones particulares.

El segundo consiste en dotar al espacio público de cierta carga simbólica, aprovechando las características físicas de este en favor de intereses particulares, así vemos como se iluminan ciertos edificios, realizándose en su entorno, o se «proyectan» ciertos mensajes hacia él, pese a pertenecer estos casi en su totalidad a actividades e intereses particulares.

Son en definitiva mecanismos opuestos, dado que uno en cierta manera sustrae ciudadanos del verdadero espacio público, mientras que el otro añade cierta carga simbólica a este, en búsqueda ambos de beneficios particulares que provocan una distorsión en el espacio público, o más bien en los fines que este habría de perseguir.

- **La hegemonía del automóvil.**

El protagonismo del automóvil en nuestras ciudades responde a dos cuestiones dictadas fundamentalmente por la tradición.

En primer lugar, a una visión cultural cimentada en el movimiento moderno, que reorganiza racional y funcionalmente la ciudad otorgando un papel fundamental al automóvil, símbolo de modernidad, movimiento y progreso que da al ciudadano autonomía de movilidad, lo que repercute en la creación de nuevas vías que se desligan paulatinamente del espacio colectivo de la ciudad.

En parte en respuesta a este precepto cultural, encontramos que la actividad de transformación urbana en la actualidad se basa en lo que conocemos como urbanismo extensivo (como ya hemos mencionado), es decir, en una propagación de la ciudad hacia la tierra rural, tras el correspondiente proceso de urbanización.

Producto de este modelo de desarrollo se ha producido en las últimas décadas un notable incremento de los desplazamientos urbanos, entendiendo como tales los que se producen dentro de la propia ciudad, desde/hacia su periferia.

Como hemos ya argumentado los nuevos desarrollos urbanos tienen como protagonista la periferia, donde los precios del suelo son menores, lo que se traduce en un menor precio del producto inmobiliario final, permitiendo por un lado la adquisición de una vivienda a aquellos que posiblemente no podían permitirse esta en otras zonas más céntricas o, por el mismo valor, pudiendo adquirir un bien inmueble de mayor superficie.

Así, en las últimas décadas han proliferado por un lado áreas periféricas de alta densidad de población en las que se concentran aquellos residentes que en muchos casos han sido expulsados de las zonas centrales de la ciudad, debido a la regeneración de estas y al incremento de precios de los bienes inmuebles asociados a tales actuaciones y por otro, zonas de baja densidad de población, en la que la tipología residencial predominante es la casa unifamiliar, resultado también el menor precio por metro cuadrado, lo que permite a determinados residentes adquirir viviendas de mayor superficie.

Cualquiera de los dos posibles modelos que acabamos de mencionar conllevan un incremento de los desplazamientos urbanos (centro-periferia), que en muchos casos se realizan en vehículo particular, sobre todo en aquellas residencias unifamiliares que no se encuentran cercanas a nodos de transporte.

Este flujo diario conlleva numerosos efectos negativos para la ciudad, pasando por la creciente contaminación atmosférica hasta llegar a otros problemas de índole más urbana, como el elevado gasto presupuestario que han de dedicar las haciendas municipales al mantenimiento de la urbanización extensiva, especialmente de esas calles y carreteras sometidas a un intenso trasiego, pero no solo.

- **La falta de convivencia y la creación de guetos.**

En las últimas décadas, el protagonismo de la actividad de transformación urbana y del crecimiento de la ciudad ha sido asumido principalmente por la periferia, en ocasiones de una manera obligatoria, absorbiendo aquella población incapaz de pagar una vivienda en otras zonas más centrales de la ciudad.

Este movimiento expansivo que hemos mencionado repetidamente, tiene una componente económica, existiendo una relación entre la centralidad y el valor de los bienes inmuebles, aunque esta no es una relación totalmente lineal, dado que dentro de la propia ciudad existen ciertas características «territoriales» que rompen esta relación.

Algunos enclaves, en función de determinadas características intrínsecas, como su especial ubicación (no respecto a la centralidad, sino respecto a otros elementos) u otros factores como buenas comunicaciones, o proximidad a determinados



Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

elementos, junto a un largo etcétera, hacen que determinadas zonas presenten un valor muy diferente (mayor o menor) a sus colindantes. Esta segregación en función del valor se traduce en que sus residentes, con carácter general terminen por pertenecer a un mismo extracto social, ya sea elevado o todo lo contrario. Lo que lleva a la falta de mezcla social, de unos vecinos con sus colindantes, rompiéndose la continuidad urbana y formándose «islas» de población.

Estas agrupaciones aisladas, de determinadas actividades o grupos sociales, favorecen la aparición de barrios dormitorio, barrio de comercio, barrios de ocio y sus diferentes subcategorías, en los que sus residentes no tienen conciencia de ciudad, lo que favorece la aparición de guetos y de conductas difíciles de encajar con el resto de actividades urbanas.

En resumen, en estas zonas aisladas no existe la mezcla necesaria para que se produzca el fenómeno de lo urbano, en el que donde unos vendan y otros compren, donde unos cojan el metro a primera hora y otros a última, donde unos compren por temprano por la mañana y otros apuren el bar hasta la madrugada. Lo que lleva a que los barrios se rompan, en lugar de unir la ciudad y a los ciudadanos, en definitiva, se genera una «ciudad» que no es ciudad.



#### **04. Régimen jurídico del paisaje urbano.**

---

El paisaje urbano como derecho colectivo .....	pág. 45
Necesidad de una regulación .....	pág. 47
Materias a regular .....	pág. 48
Responsabilidad sobre el paisaje urbano .....	pág. 50
Competencias en la regulación .....	pág. 51
La participación ciudadana .....	pág. 54
Evolución normativa del paisaje .....	pág. 55
Análisis y opciones de regulación .....	pág. 58
Criterios de calidad del paisaje urbano .....	pág. 61



#### **04. Régimen jurídico del paisaje urbano (introducción).**

---

Ya hemos establecido con anterioridad que la ciudad es una realidad física, pero también una construcción social que se configura como el reflejo de una sociedad, de su cultura, de su ética y sus valores.

En ella el ser humano es a la vez un ser individual, pero también un ser social cuyo comportamiento queda sujeto a las indicaciones de su propia conciencia, así como a las normas que rigen la sociedad en la que vive.

Tales normas definen los derechos y obligaciones individuales de aquellos que componen dicha sociedad y a su vez, los de esta en su conjunto, configurándose precisamente mediante la concurrencia de este amplio conjunto normativo lo que entendemos por ordenamiento jurídico.

Entre tales normas cobran especial atención para nosotros en este momento aquellas que se centran en las relaciones entre el entorno construido y el entorno natural, cuyo protagonista es por tanto el paisaje, en un sentido amplio del término.

Especialmente nos interesan aquellos paisajes que se localizan en suelos de carácter urbano, encontrándose estos consolidados o no por la edificación, que presentan un conjunto de características diferenciadoras con respecto a otros tipos de paisaje, pudiendo por tanto enmarcarlos dentro de la ambigua denominación de «Paisaje Urbano».

- **El paisaje urbano como derecho colectivo.**

A pesar de que las relaciones entre los objetos que conforman nuestro entorno construido y nuestro entorno natural son elementos claves en el bienestar tanto individual como colectivo, no existe en la actualidad en nuestro ordenamiento un «derecho al paisaje» como tal.

Este parece por el contrario configurarse a partir de la concurrencia de un conjunto de principios y derechos que abordan otras materias, alcanzando estas en concreto al paisaje únicamente de manera tangencial, no pudiendo atribuir por tanto aún a este «derecho» una sustantividad propia.

Pese a esta falta de sustantividad, la protección del paisaje constituye en este momento una preocupación unánimemente sentida por todas las esferas de la Administración y por la sociedad en su conjunto, dado el impacto directo que este tiene en nuestra calidad de vida.

Este puede ser considerado como un elemento clave del bienestar individual y social, que debe sin duda integrarse dentro del concepto de «interés general» que los poderes públicos están obligados a mantener y preservar por mandato constitucional, implicando su protección, gestión y ordenación deberes y responsabilidades para todos.

En vista de lo anterior, pese a la ausencia de una definición concreta de su contenido y sus límites, que han de ser deducidos de los derechos establecidos por otras normas, no podemos negar la existencia de cierto «derecho al paisaje».

De entre tales normas destaca especialmente nuestra Constitución, en la que se establece un conjunto de derechos fundamentales para todos los ciudadanos y para la sociedad en su conjunto, además de una serie de principios rectores de la vida social y económica, implementándose al mismo tiempo una serie de mecanismos para garantizar el ejercicio de tales derechos y libertades.

Es así, a través de nuestro texto constitucional como se incorporan a nuestro ordenamiento un conjunto de principios o facultades de carácter prestacional, (técnicamente denominados principios rectores de la política social y económica) conocidos generalmente como los «derechos sociales» que, si bien no pueden ser esgrimidos directamente ante los tribunales, si han de informar y completar nuestro Derecho positivo.

Entre estos y en relación al paisaje, debemos destacar en primer lugar el artículo 45 de nuestra Carta Magna, por el que se establece el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

Un artículo que ha contado con un amplio desarrollo posterior independiente, dando lugar a toda una normativa sectorial enfocada a la protección del medio ambiente, en la que el paisaje (y en especial el urbano) como materia autónoma ha encontrado un encaje bastante limitado, debido seguramente a su singular conformación.

Debido a esta falta de sustantividad, se hace necesario por tanto acudir al menos a otros dos artículos de nuestro texto constitucional para terminar de conformar la existencia de cierto «derecho al paisaje».

El primero de estos artículos adicionales (el artículo 46) establece el derecho al patrimonio histórico, cultural y artístico, abordando de este modo el segundo de los elementos integradores del paisaje (tras el ámbito físico en el que se desarrolla), que queda constituido por un conjunto de elementos inmateriales o culturales.

Además, como sabemos en el paisaje se conforma también por otros elementos, como aquellos elementos materiales que se insertan en un concreto ámbito físico, entre los que destacan especialmente los edificios (particularmente los residenciales) debido a su supremacía en la malla urbana.

Es por tanto necesario, en vista de la importancia de tales elementos, que debamos considerar finalmente a este respecto el artículo 47 de nuestro texto constitucional, en el que se establece el derecho a una vivienda digna y adecuada y la obligación de los poderes públicos para promover las condiciones necesarias para hacer efectivo dicho derecho.

## Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020: **Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

En resumen, vemos como la concurrencia de las diferentes normas que regulan en cierta medida aquellos elementos que componen el paisaje (un ámbito físico concreto, un conjunto de elementos materiales y un conjunto de elementos culturales), van definiendo el ámbito, contenido y alcance de este genérico «derecho al paisaje».

Un derecho al que, pese a no contar con sustantividad propia, no se le puede negar el carácter informador de nuestro ordenamiento jurídico, que los entes públicos y los jueces no pueden.

- **Necesidad de una regulación.**

Esta preocupación por el paisaje urbano que hemos mencionado precisa para su efectiva materialización de la instauración de un variado conjunto de políticas públicas. Conjunto que a su vez requiere de la existencia de una concreta regulación jurídica sobre la materia (el paisaje) que delimite su ámbito, contenido y alcance.

A este respecto el Convenio Europeo del Paisaje se ha pronunciado apostando porque los países que ratifiquen dicho acuerdo integren el paisaje en sus políticas de ordenación territorial, urbanística y medioambiental, pero también en sus políticas en materia cultural, social y económica, haciéndose necesario para tal integración la definición, articulación y aplicación de una concreta regulación sobre la materia.

Una regulación que en nuestro ordenamiento jurídico parece existir únicamente de una manera insuficiente y fragmentaria, debido sin duda a que esta se conforma (especialmente en el caso del paisaje urbano) a través de la concurrencia de diversas normas, de modo análogo a como ocurre con el propio concepto del «derecho al paisaje».

Fruto de este importante papel que se otorga a la existencia de una regulación, como herramienta principal para poder mejorar su protección, gestión y ordenación, el Convenio Europeo del Paisaje, ratificado por el Gobierno Español en el año 2000, incluye entre sus principales propuestas la necesidad de reconocer jurídicamente el paisaje como elemento fundamental del entorno humano (art. 5) así como establecer una regulación específica para este.

Dicho reconocimiento jurídico no es algo sencillo, dada la variedad de elementos que inciden en el mismo, que se ve afectado además por las numerosas y diversas regulaciones existentes, como la regulación ambiental, la económica o determinadas regulaciones sectoriales.

Una dificultad que se ve agravada más aún en el concreto caso del paisaje urbano, debido a las peculiares características diferenciadoras de este, entre las que destacan especialmente la alta densidad de población, la homogeneidad (generalmente) en toda su extensión de una arquitectura singular y urbana, así como la presencia de determinadas infraestructuras que no existen en otros parajes y que se integran en él de manera significativa, dando lugar a una tendencia de conservación y regeneración en torno a las mismas.

Características que condicionan y dificultan la regulación de este elemento y que requieren con carácter previo, de una reflexión sobre aquellos elementos que dotan al paisaje de cierta calidad con el fin de articular posteriormente una regulación que permita el mantenimiento y mejora de tales cualidades.

- **Materias a regular.**

Partiendo de una realidad fáctica, como es la existencia del paisaje urbano, pese a la dificultad que encontramos en delimitar su extensión jurídica, caben dos actitudes administrativas frente al mismo.

Por un lado, aquella encaminada fundamentalmente a la preservación de este, introduciendo un conjunto de medidas para su conservación y en aquellos casos en que se haya producido un deterioro del mismo, medidas de recuperación y mejora del mismo.

Por otro, aquella encaminada fundamentalmente a la transformación y evolución de este, mediante la aplicación eficaz de los medios humanos, materiales y financieros necesarios, procedentes tanto de la Administración pública como también de la iniciativa privada.

En cualquiera de los dos casos, la regulación, como ya hemos comentado anteriormente, se convierte en una herramienta destacada y fundamental.

1. La preservación del paisaje.

De este modo el primero de los enfoques (y el más tradicional) a la hora de abordar la regulación del paisaje, como ya hemos comentado, radica en abordar la regulación de este desde una perspectiva restrictiva, considerando el paisaje fundamentalmente como un recurso natural, equiparable a la fauna, la flora o el agua, que es necesario proteger y conservar.

Producto de esto, encontramos con que la regulación realizada desde este punto de vista, se encuentra fundamentalmente contenida en aquel conjunto de normas que se dedican principalmente a la protección ambiental y por extensión del paisaje. Aunque en dichas regulaciones no se aborde este en concreto, sino que por el contrario su protección deba deducirse de diferentes conceptos, sin que exista un verdadero bloque normativo unitario al respecto.

Esta concepción «conservacionista» considera el paisaje como un elemento fosilizado que no cambia ni evoluciona, vinculado casi en exclusividad con el medio natural y rural.

Pero además de esta concepción del paisaje como un «recurso natural», este puede ser considerado también como un elemento esencial para la ordenación del territorio y la articulación de nuestras ciudades, siendo igualmente merecedor de protección.



## Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020: **Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

Nos encontramos por tanto con un segundo bloque normativo que aborda la protección del paisaje desde la perspectiva del urbanismo, vinculando la protección del mismo con las diferentes normas urbanísticas, independientemente de la forma de materialización de estas (planes, normas, ordenanzas), confiando además su protección fundamentalmente al mecanismo de la clasificación del suelo dentro de los términos municipales.

Resultando esta una regulación que adolece de realizar una aproximación al paisaje excesivamente pintoresca y lejana de la realidad actual, pese a partir de una perspectiva urbana, estableciendo una vinculación directa del mismo con el medio rural y por extensión con el suelo rústico.

Una regulación por tanto que se olvida de la existencia de otros tipos de paisaje más allá de aquellas «bellezas naturales en su complejo panorámico, los predios rústicos de pintoresca situación» que literalmente enumera la Ley del Suelo de 1956 (art. 15) y que recoge con casi igual expresión la Ley del Suelo de 1976 (art. 19).

Si bien es necesario mencionar que la expresión «paisaje urbano» aparece ya en nuestra Ley del Suelo de 1976 (art. 59) aunque dicha mención no deja de ser anecdótica, ya que nada se regula posteriormente en concreto sobre este.

Una situación que parece repetirse y consolidarse en el tiempo, dado que idéntica expresión aparece actualmente (en una sola ocasión) en el vigente texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (art. 6) sin que de nuevo se profundice más adelante en su regulación.

### 2. La transformación del paisaje urbano.

Sin abandonar este acercamiento al paisaje desde la perspectiva del urbanismo, es necesario contemplar también la posibilidad de considerar este como un recurso económico, ya que el paisaje es sin duda un elemento esencial en la ordenación del territorio y de la propia ciudad, encontrándose en definitiva constituido por ciertos elementos (como el suelo) que son objeto de importantes transacciones económicas.

Este acercamiento nos obliga a reformular la consideración del paisaje como un elemento inamovible e improductivo, para pasar a considerarlo como un elemento susceptible de transformación y generador de valor, convirtiéndose con ello en un elemento capital en la transformación urbana.

Dicha transformación, se produce a través de la realidad física, pero necesita de cierto impulso económico, que parece surgir por un lado del interés de los particulares, que obtienen del mismo ciertos réditos de la transformación urbana y con ella del paisaje urbano y por otro del «interés público».

Este último es el que más nos interesa en este momento, dado que el mismo implica la puesta en marcha de determinadas inversiones, fruto de concretas políticas públicas, que exigen a su vez de la existencia de un plan de acción sobre el desarrollo

de los espacios urbanos y con ellos de su paisaje, así como de la concreción de ciertos criterios determinantes de la estética urbana, que han de funcionar como elementos motivadores de ciertas y difíciles decisiones administrativas.

En conclusión, vemos como las diferentes aproximaciones normativas existentes abordan la regulación del paisaje desde una perspectiva principalmente restrictiva, fomentando casi en exclusividad su protección y conservación, si apuntar casi en ningún momento directrices o elementos que nos ayuden a fomentar un paisaje de calidad, salvo si se quiere (muy transversalmente) unos estándares de calidad urbanos altamente discutibles proporcionados por la regulación urbanística.

Nos encontramos además con que la tutela que nuestro ordenamiento ejerce sobre el paisaje es insuficiente y fragmentaria, dado que esta se centra fundamentalmente en una concepción del paisaje como elemento natural, sin tener en cuenta que este puede ser también un importante elemento urbano.

Un elemento con capacidad para transformar la economía de nuestras ciudades, reduciendo en ocasiones (al menos en parte) la primacía económica que ostenta la construcción de viviendas y ejerciendo a su vez como estímulo de la actividad económica de otros sectores, como en especial del turístico.

Si bien ambos enfoques son plenamente válidos, la realidad y el uso que se hace del paisaje parece requerir un acercamiento mixto de ambas opciones, en el que por un lado se preserven ciertos elementos característicos y de singular valor (natural, histórico, cultural, etcétera) al mismo tiempo que por otro se permita cierta modificación y evolución del paisaje, fomentando la actividad económica general.

- **Responsabilidad sobre el paisaje urbano.**

En el mismo conjunto de artículos de nuestra Carta Magna en el que establecen aquellos derechos cuya concurrencia faculta la existencia de cierto derecho colectivo al paisaje (y al paisaje urbano) se establece de manera genérica que corresponderá a los «poderes públicos» velar y garantizar por el cumplimiento de dichos derechos.

Dicha mención genérica requiere de algunas matizaciones, con el fin de clarificar a que concretos «poderes públicos» se refiere nuestro texto constitucional conforme a la actual organización territorial del Estado. Siendo necesario recordar a este respecto que en la actualidad nuestra Constitución ha establecido un modelo de organización conocido como «Estado autonómico».

En dicho modelo se establece un conjunto diferenciado de entes territoriales (municipios, provincias y Comunidades autónomas) que cuentan con la autonomía necesaria para la gestión de sus intereses, lo que conlleva a su vez cierta distribución competencial. De este modo, este nuevo modelo de organización se diferencia del modelo de organización territorial tradicional, que descansaba únicamente en el Estado y el municipio, en el hecho de contar con una nueva entidad, la Comunidad autónoma, que se sitúa entre los dos entes anteriores asumiendo competencias de ambos.

Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

Fruto del reconocimiento constitucional a estos entes de un amplio grado de autonomía (necesario para la defensa de sus intereses) se produce una fuerte descentralización competencial, que también es necesario matizar y clarificar, con la intención de comprender en que concretos «poderes públicos» descansa el encargo constitucional de velar y garantizar el cumplimiento de aquellos derechos cuya concurrencia facultan la existencia de cierto «derecho al paisaje».

• **Competencias en la regulación.**

La distribución competencial en torno al paisaje (especialmente el urbano) entre los diferentes niveles que constituyen la Administración pública plantea ciertos problemas específicos producto de la particular configuración de este concepto.

De entre tales problemas, destaca en primer lugar el hecho de que tal materia no aparezca enunciada específicamente entre los preceptos que nuestra constitución contempla a la hora de realizar el reparto de competencias entre el Estado, las Comunidades autónomas y los Entes locales.

Aunque pese a tal ausencia no podemos negar su existencia, ya que el paisaje es sin duda un elemento que existe más allá de ámbito jurídico y cuya realidad fáctica debe quedar de algún modo comprendida entre los términos y competencias establecidos en nuestro texto constitucional, siendo necesario realizar para ello cierta tarea de integración.

Hecho que da lugar a nuevos problemas, que por un lado radican en identificar aquellos títulos competenciales que afectan o pueden afectar al paisaje y en que intensidad, al mismo tiempo que se plantea la necesidad ineludible de una coordinación entre los diferentes órganos territoriales, que actualmente se produce con bastante falta de sintonía.

1. Las competencias autonómicas.

Independientemente de cual sea el título competencial en el finalmente se integre el paisaje, y dentro de este el paisaje urbano, parece claro que la principal Administración competente al respecto será la Administración autonómica, ya que es precisamente esta la que asume el variado conjunto de competencias que giran tangencialmente en torno a esta materia, como son las siguientes:

- La ordenación del territorio y el urbanismo (art. 148.1.3).
- La referente a montes y aprovechamientos forestales (art. 148.1.8).
- La gestión en materia de medio ambiente (art. 148.1.9).
- La gestión del patrimonio monumental de interés autonómico (art. 148.1.16).
- El fomento de la cultura (art. 148.1.17).
- La promoción y ordenación del turismo en su territorio (art. 148.1.18).

De entre tales competencias adquiere un notable protagonismo la ordenación territorial, cuya influencia sobre el paisaje tiene un papel fundamental.

En torno a esta concreta competencia es necesario reseñar que si bien esta es exclusivamente autonómica, hecho ratificado y clarificado por la doctrina judicial, en especial a través de la conocida sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1.997 (STC 61/97), no es menos cierto que tal exclusividad se ve matizada por la existencia de determinados títulos competenciales sectoriales, con fuerte incidencia en el territorio y que mantienen una titularidad estatal, como es el caso de aquellas materias que tienen que ver con el transporte o la defensa nacional.

Además de esta específica atribución competencial de las Comunidades autónomas se extraen un conjunto concreto de materias, que por su particular objeto permanecen bajo titularidad estatal siendo reguladas por la Ley del Suelo (en concreto por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), como son:

- El régimen jurídico del suelo.
- Las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad.
- Las garantías generales de la expropiación forzosa.
- El régimen de valoraciones del suelo.
- Los aspectos registrales de la propiedad del suelo.
- La responsabilidad patrimonial de la Administración.

Manteniendo también por mandato constitucional (art. 149.1.23) el Estado la competencia exclusiva con respecto a la legislación básica sobre la protección del medio ambiente, sin perjuicio de que las Comunidades autónomas puedan establecer normas adicionales de protección, respetando dicha legislación básica.

## 2. Las competencias estatales.

El Estado, en virtud de la salvaguarda del interés general y del mantenimiento de ciertos principios constitucionales como el de igualdad entre todos los ciudadanos, se ha reservado la competencia de ciertas materias (art. 149).

Entre estas destacan algunas con una fuerte incidencia territorial, que pueden en cierto modo condicionar y afectar a la regulación del paisaje, que como hemos indicado anteriormente parece ser una competencia desarrollada principalmente por las Comunidades autónomas, siendo estas por tanto excepciones a la regla general.

Entre aquellas materias de competencias Estatal que tienen una importante componente territorial podemos destacar las relativas a:

- Las obras públicas relacionadas con la defensa nacional (art. 149.1.4).
- Las bases y la coordinación general de la actividad económica (art. 149.1.13).
- Los puertos y aeropuertos de interés general (art. 149.1.20)
- Los trazados ferroviarios que afecten a más de una Comunidad (art. 149.1.21).
- Los trazados viarios que afecten a más de una Comunidad (art. 149.1.21).
- Los aprovechamientos hidráulicos, en ciertos casos (art. 149.1.22).
- La legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23)

## Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020: **Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

- Los trabajos que afecten al interés general (art. 149.1.24).
- Los trabajos que afecten a más de una Comunidad autónoma (art. 149.1.24).
- La competencia en materia de defensa del patrimonio cultural (art. 149.1.28).

En resumen, vemos como sobre un mismo territorio pueden confluir diversas competencias o disciplinas materiales, que podemos agrupar en dos conjuntos, uno horizontal o global y otro vertical o específico.

El primero de estos grupos (horizontal) se ocupa del territorio en su totalidad, siendo la ordenación territorial y el urbanismo la base de tal preocupación, quedando esta materia en manos fundamentalmente de las Comunidades autónomas.

El segundo de los grupos (vertical) se ocupa por el contrario de un conjunto de materias específicas con importante incidencia territorial, como las comunicaciones o la defensa nacional, que son atribuidas al Estado.

### 3. Las competencias locales.

Además de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades autónomas que ya hemos abordado, la legislación vigente atribuye a los Entes locales un conjunto de capacidades concretas para la ordenación e intervención en sus respectivos territorios y por tanto en sus respectivos paisajes, tanto naturales como urbanos.

Así, dichos Entes locales pueden regular en general las características y usos de sus ámbitos y elementos urbanos (con algunas excepciones) cuya concurrencia conforma en definitiva el paisaje. Pudiendo enumerar entre dichos elementos a modo de ejemplo algunos como la configuración exterior de los edificios, la señalización o la publicidad, tanto en edificaciones como en elementos exentos a estas (tanto móviles como fijos) entre un largo etcétera.

Si bien tal regulación deberá realizarse manteniendo el lógico respeto a los principios de legalidad y de lealtad institucional implementados en parte por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (art. 55) siendo por tanto necesario ponderar las actuaciones municipales con respecto a las actuaciones del resto de Administraciones.

Una ponderación que en ocasiones llevará a delegar aquellas que se encuentren relacionadas con determinadas materias que extralimitan el ámbito municipal de actuación, como son aquellas vinculadas con la seguridad ciudadana, la defensa nacional o las relaciones internacionales.

En resumen, vemos como las competencias regulatorias sobre el paisaje, en especial sobre el paisaje urbano, se encuentran en la actualidad compartidas entre el Estado, las Comunidades autónomas y los Entes locales.

Recayendo fundamentalmente en estos últimos las mayores responsabilidades prácticas en la materia, debido precisamente a su cercanía física tanto con el ámbito

que pretenden regular como con los sujetos que intervienen en el mismo, por lo que parecen ser sin duda los más adecuados para determinar el mejor modelo de ciudad posible y con ellos de paisaje.

- **La participación ciudadana.**

En el artículo 45 de nuestra Constitución se determina que "todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo". Estableciéndose también en dicho artículo que tal deber deberá apoyarse en la "indispensable solidaridad colectiva".

En vista de lo anterior parece razonable suponer por tanto que, ya que el paisaje puede considerarse dentro del ambiguo concepto de medio ambiente, todos tienen también el derecho a disfrutar de un paisaje adecuado, ostentando de igual modo el deber de protegerlo.

Una llamada a la protección que puede ser también considerada como una llamada a la participación de los ciudadanos en la concreción de una determinada imagen de ciudad y con ella de su determinado paisaje urbano.

Una imagen que se conforma en un primer momento de manera interna para el ciudadano, pero que posteriormente se puede proyectar al exterior a través de los mecanismos adecuados, cobrando capital importancia entre tales mecanismos el de la participación ciudadana.

Dicho instrumento de participación se materializa en algunas concretas materias (como la ordenación del territorio y el urbanismo) a través del mecanismo de información pública y de la consiguiente presentación de alegaciones por parte de los ciudadanos, lo que supone en definitiva la participación de estos en la regulación de las mismas, además de por la iniciativa legislativa popular, que permite a los ciudadanos proponer la regulación de unas determinadas materias de su interés.

Pero recientemente además de estos instrumentos de participación ciudadana, el Consejo Europeo en una búsqueda de mejorar la regulación que realizan todos los países de la Unión, ha otorgado un importante papel a otra herramienta de participación ciudadana denominado como «consulta pública».

En efecto el Consejo Europeo ha establecido como requisito previo para cualquier producción normativa la recopilación de la opinión de todos aquellos ciudadanos y de aquellas organizaciones más representativas que puedan verse afectadas por la entrada en vigor de aquellas normas que se pretenden implementar, así como sobre los problemas que se pretenden solucionar con dicha iniciativa legislativa.

Un conjunto de opiniones que formalmente se recogen en un documento que recibe el nombre de memoria de análisis del impacto normativo (abreviadamente MAIN), tratando así de romper con la tradición que caracterizaba la elaboración de las normas jurídicas en nuestro país, en la que destacaba una visión juricista, con escasa participación ciudadana.

## Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020: **Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

Además, dicho trámite de consulta pública previa trata de incrementar la calidad de las normas que se elaboren, haciendo que su contenido sea más acorde a la realidad sobre la que se proyectan, lo que contribuye a reforzar la credibilidad de las instituciones públicas y con ello al bienestar de los ciudadanos, las empresa y demás agentes sociales y económicos, mejorando en conjunto el ejercicio de una de las potestades centrales de la actividad pública, como es la potestad normativa.

Así, la participación ciudadana se conforma, sea cual sea la herramienta que se utilice para su aplicación, como un elemento fundamental para la consecución de un triple objetivo (seguridad jurídica, credibilidad institucional y bienestar social y económico), siendo por tanto un elemento fundamental en la elaboración normativa.

En el caso particular del paisaje (especialmente el urbano) este mecanismo logra en primer lugar concretar una imagen colectiva de la ciudad y con ella de su paisaje urbano, que no deja de ser en un constructo cultural en el que todos los ciudadanos en mayor o menor medida participan.

En segundo lugar, logra conocer la opinión de los ciudadanos sobre las variadas normas que los afectan, así como de los problemas que su entrada en vigor les puede acarrear, lo que no solo redundará en un aumento de la calidad normativa, sino que también ayuda a un mayor conocimiento (y por tanto de cumplimiento) de las normas que regulan el paisaje por parte de todos los ciudadanos.

En tercer lugar, finalmente, tal participación ciudadana contribuye a reforzar la credibilidad de las instituciones públicas y el bienestar de los ciudadanos, como ya hemos indicado, mediante la eliminación de un conjunto exorbitado de cargas administrativas.

Efecto este último especialmente deseable en el caso de los Entes locales, especialmente los Ayuntamientos, dado que en definitiva estos son la principal institución de referencia en la materia para la mayoría de ciudadanos.

### • **Evolución normativa del paisaje.**

En este sentido es necesario apuntar que el paisaje, como elemento sustantivo, es una preocupación reciente del Derecho español, si bien es cierto que históricamente la mayoría de normas que inciden sobre el territorio, la cultura o el medio natural albergaban medidas puntuales de carácter paisajístico, aunque tales menciones son con carácter general meros apuntes jurídicos, sin sustantividad propia.

Como ya hemos apuntado anteriormente podemos considerar que la regulación del paisaje se ha producido en nuestro ordenamiento jurídico a través de un conjunto de medidas puntuales, mayoritariamente inconexas, que ha generado la ausencia de un tratamiento sistemático y generalizado del paisaje. Si bien es cierto que la mayoría de tales medidas se encuentran contenidas bien en la legislación urbanística, bien en la legislación medio ambiental, pudiendo por tanto considerar ambas ramas del derecho como el corpus teórico en la materia.

Dicha falta de sustantividad propia puede deberse, al menos en parte, a que la incorporación del concepto del paisaje se ha producido de una manera fragmentaria, discontinua y poco lineal, tanto en las políticas con fuerte incidencia territorial (ordenación, urbanismo y medio ambiente), como en aquellas que se ocupan de la gestión del patrimonio cultural.

Hecho que se ha corregido parcialmente en los últimos años, producto del debate abierto en torno al valor del paisaje, de su transformación y destrucción, que ha trascendido el ámbito académico y profesional, alcanzando amplias capas de la población, llegando a convertirse en objeto del debate político.

Aun así, pese a todo lo anterior, no existe en nuestro ordenamiento jurídico a fecha de hoy un concepto legal aplicable a todo el Estado de lo que jurídicamente es el paisaje y cuáles son sus límites, aunque sí existen muy diversos enfoques sectoriales e incluso territoriales de la materia.

En resumen, nos encontramos con que la regulación del paisaje se encuentra contenida en dos grupos normativos diferentes, aunque complementarios, quedando el primero constituido por aquel conjunto normativo cuyo ámbito se centra en la ordenación del territorio y de la propia ciudad y el segundo por aquel conjunto normativo cuyo ámbito radica en la protección del medio ambiente, produciéndose un acercamiento al mismo objeto (el paisaje) desde dos disciplinas muy diferentes.

#### 1. Legislación urbanística.

A pesar de la importancia que el paisaje tiene en la conformación de la ordenación territorial y en la estructura de las poblaciones, la regulación del mismo en nuestras diferentes Leyes del Suelo, y en sus desarrollos normativos autonómicos, ha sido bastante escasa y limitada hasta el momento.

En dichas legislaciones el concepto del paisaje se encuentra muy cercano al de «ámbito natural», siendo esta una aproximación al mismo más propia de una legislación referente al medio ambiente, lo que parece responder al hecho de que este concepto se encuentre estrechamente relacionado con los principios ambientales previstos en el artículo 45 de la Constitución.

Partiendo de tales principios, no es de extrañar que la concepción que realiza la legislación urbanística con respecto al paisaje, parta de una concepción estática y conservacionista del mismo, tratando fundamentalmente por todos los medios de evitar su alteración, o en aquellos casos en que se encuentre en malas condiciones tratar de recuperarlo a un estado primigenio cuya consideración como «ideal» no es del todo clara.

Abordando de una manera muy marginal un punto de vista más propositivo, que considere posible la intervención y mejora, o más propiamente dicho evolución, del paisaje.



## Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020: **Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

A esta concepción fundamentalmente «conservacionista» se une el hecho de que con carácter general el tratamiento del paisaje en las diferentes Leyes del Suelo hasta el momento ha sido muy limitado, centrándose todas ellas, desde la Ley del Suelo de 1956 al actual texto refundido de 2015 en una visión del paisaje excesivamente pintoresca.

Una visión que considera (sin excepción) que este se conforma y constituye como una belleza natural, por un predio rústico o en el mejor de los casos por un paraje en el que se encuentra un edificio asilado, encontrándose regulado exclusivamente en aquellos ámbitos en los que el suelo aún no ha alcanzado la condición de solar, olvidando así que el paisaje es un elemento general de todo el territorio, incluida la ciudad.

A pesar de que es precisamente en estos ámbitos, más intensamente urbanizados y densamente poblados, donde se realizan la mayoría de actividades de producción y se consumen una mayor cantidad de recursos y donde se pone por tanto en tensión con especial intensidad la capacidad regeneradora de la naturaleza y donde se presenta con más virulencia la acción del hombre sobre el medio, requiriendo por tanto de una especial atención o esfuerzo normativo.

Si bien la tónica general como apuntamos es la ausencia de atención regulatoria en cuanto al paisaje en ámbitos urbanos, es necesario puntualizar una notable excepción. Esta consiste en el «principio de adaptación al ambiente» que ha sido incorporado sucesivamente en todas las leyes del suelo estatales, encontrándose igualmente presente en el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo y Regeneración Urbana (art. 20.2), mediante el cual las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas.

Aunque es necesario apuntar de igual modo atendiendo a la realidad, la falta generalizada de aplicación de dicho principio, tal vez fruto del alto grado de indeterminación que presenta el mismo, como así reconoce el propio Tribunal Constitucional (STC 148/1991), dando como resultado en general una evidente heterogeneidad en aquellos elementos que, insertándose en nuestro ámbito urbano, conforman nuestro paisaje cotidiano.

Pese a ello esta es una norma sustantiva directamente aplicable a todas las construcciones que se lleven a cabo en cualquier lugar del territorio nacional, independientemente de la calificación urbanística del mismo, configurándose por tanto (sorprendentemente) como una de las normas con mayor valor jurídico respecto al paisaje urbano.

La importancia de dicho principio ha trascendido en numerosos casos la competencia estatal incorporándose el mismo en varias legislaciones autonómicas, no teniendo pese a ello una aplicación ni entidad suficiente como para dar por cumplido ese especial esfuerzo normativo que mencionamos anteriormente, más si cabe cuando la preocupación por el paisaje ha cobrado actualmente una mayor importancia.

## 2. Legislación medioambiental.

Con respecto al tratamiento que la legislación ambiental realiza sobre el paisaje, es necesario diferenciar en primer lugar una etapa pre-constitucional que pese a tener normativamente relativa poca importancia, es trascendental en cuanto supone el reconocimiento por parte de la sociedad de un conjunto de necesidades ambientales del medio que nos rodea.

Entre tales necesidades tal vez la más destacada es la necesidad de protección, cuyo objetivo principal se basa en procurar que las actividades humanas produzcan las mínimas alteraciones en el mismo, lo que supone la primera traslación de cierta conciencia ambiental a nuestro ordenamiento jurídico.

Tras esta primera etapa nos encontramos con una segunda, marcada sin duda por la adhesión de España a la Unión europea, en la que se produce la incorporación al Derecho nacional de numerosas Directivas comunitarias cuyo objeto giraba en torno al medio ambiente.

La transposición de las Directrices comunitarias a nuestro ordenamiento supuso un elemento clave para la consolidación de una abundante normativa sobre el medio ambiente que ha conducido a que muchos autores hoy en día consideren esta como una rama autónoma del Derecho, la del Derecho ambiental.

Por último, hemos de reconocer una tercera etapa en la que la prolífica producción normativa no ha cesado, fruto de la preocupación del legislador por realizar una reunificación y modernización de las normas ambientales, pero también fruto de la necesidad de adaptación de la legislación a una dinámica social que muchas veces va por delante de la dinámica administrativa, produciéndose en ocasiones concretas actuaciones que no encuentran un adecuado encaje en nuestro ordenamiento, lo que se pretende evitar.

Pese a esta a la abundante y larga evolución normativa que se ha producido especialmente en los últimos años la regulación en la materia, especialmente en referencia al paisaje enmarcado en el ámbito urbano, continúa adoleciendo de una importante falta de sustantividad y concreción que parece reclamar también por este lado de cierto esfuerzo normativo para su solución.

### • **Análisis y opciones de regulación.**

El análisis de aquellas normas que regulan el paisaje en otras ciudades y países, nos permite agrupar dichas regulaciones desde un punto de vista amplio en tres grandes conjuntos, en función de la menor o mayor planificación normativa que estas requieran.

#### 1. Regulación mínima.

En primer lugar, nos encontramos aquellas regulaciones dictadas por un amplio conjunto de Entes territoriales que han optado por reducir su producción normativa

Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

con respecto a esta materia al mínimo imprescindible, sustituyendo cuando es posible la imposición de normas jurídicas por ciertos «códigos de conducta» o recomendaciones, que pueden ser seguidas o no por los particulares.

De este modo, el órgano de control que se determine deberá únicamente ejercer sus competencias en aquellos casos en que los particulares realicen actuaciones que se aparten notablemente de dichas recomendaciones o en aquellos casos en que estos directamente las ignoren.

Este modo de actuación administrativo redundará en un mejor aprovechamiento de los recursos municipales, o del ente territorial correspondiente dependiendo del caso, pudiendo además obtener el máximo provecho del margen de discrecionalidad que le otorga el planeamiento, a través de las mencionadas recomendaciones, dado que dentro del marco legalmente establecido este puede optar por el modelo territorial que estime más adecuado para sus características particulares.

En vista de lo anterior podemos concluir que este sistema regulatorio presenta dos interesantes ventajas.

Por un lado, para la propia Administración que puede de este modo optimizar al máximo el aprovechamiento de sus recursos (tanto materiales como personales), dado que esta únicamente ha de ejercitar determinadas potestades ante determinadas actuaciones de los particulares y no frente a la totalidad de las mismas.

Por otro lado, ofrece una importante ventaja para los interesados, que radica en la simplificación y con ello agilización de sus actuaciones, al eliminar buena parte de la burocracia que un sistema regulatorio más extenso requeriría, dotando así a estos de cierta flexibilidad, abriendo incluso la puerta a la innovación por parte de estos a través de posibles propuestas.

En contra este sistema presenta como principal inconveniente la existencia de cierto grado de inseguridad jurídica, ya que para que se produzca un ágil funcionamiento del mismo es necesaria la aplicación de un alto grado de discrecionalidad, no estando tasadas por tanto todas las actuaciones posibles de los particulares, lo que entre otras cuestiones secundarias puede conducir a una falta de equidad y en cierta medida a la corrupción.

## 2. Regulaciones individuales.

En segundo lugar, nos encontramos con aquellos sistemas que tratan de regular un conjunto de elementos concretos a medida que estos se van incorporando al paisaje, sin responder a un plan normativo específico que ordene el mismo y/o anticipe que se pretende obtener de este.

La ventaja de este tipo de regulación radica en su facilidad de adaptación, debido a que la norma se redacta rápidamente y para una situación concreta, siendo su revisión y actualización bastante sencilla, ya que no suele afectar a otras materias.

Esto permite una dualidad regulatoria, regulando por un lado con mucho detalle ciertas situaciones particulares, al mismo tiempo que permite regular de manera más genérica otras, dejando que el órgano de control correspondiente vaya construyendo su propio corpus teórico con la puesta en práctica de la normativa.

La principal desventaja de este sistema, por el contrario, radica en la enorme proliferación normativa que produce, dado que se genera una norma específica para cada materia y situación concreta, lo que puede conducir al administrado y a la propia Administración a una pesada y farragosa tarea de aplicación normativa.

Tarea que en cierta medida va en contra del principio de eficacia administrativa que rige la actuación de todas las Administraciones públicas a tenor del mandato constitucional expresado en el artículo 103 de nuestra Carta Magna.

Precisamente con la intención de evitar esta indeseada situación, los entes territoriales han recurrido a dos soluciones diferentes, aunque compatibles. Por un lado, optando por facilitar al administrado la obtención de manera «sencilla» de toda la información relativa a tal regulación, generalmente a través de un catálogo normativo actualizado, por otro lado, optando por planificar la aprobación y revisión de las normas municipales, estableciendo cierto programa normativo.

Aunque es cierto que en algunas ciudades ya existe un plan de producción normativa, como es el caso de la ciudad de Madrid, en el que se aborda la revisión y adaptación de la normativa cuando transcurre cierto tiempo, esta no es la regla general en todos los Entes locales, que en la mayoría de ocasiones van regulando una concreta materia según esta va afectando a su cotidianidad urbanística y no antes.

### 3. Regulaciones en forma de código.

En tercer lugar, nos encontramos con aquellos sistemas que se articulan en forma de código normativo, quedando tales regulaciones constituidas por una única norma general que regula de forma global todas las situaciones que pueden producirse en torno a la materia.

La principal ventaja de este sistema radica en la congruencia y continuidad de toda la regulación, dado que este proporciona una respuesta global en la que se mantienen los objetivos y valores iniciales que dieron origen a la norma.

Por el contrario, el principal problema de este sistema regulatorio radica (pese a su idoneidad teórica) en la dificultad de aplicación y puesta en práctica del mismo, ya que en numerosas ocasiones nos encontramos con casos concretos que se escapan o no aparecen contemplados en la norma, dado que esta, como no podría ser de otro modo es genérica y global.

Además, nos encontramos con un segundo problema, no menos importante, que radica en la dificultad de modificación de la norma, debido a la multitud de situaciones que contempla, lo que generalmente lleva a la producción de una serie de actuaciones y rectificaciones paralelas o exentas del propio código.

Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

Este último problema puede conducir (en el peor de los casos) a la aparición de normas particulares para regular determinadas situaciones concretas, separadas del propio código, lo que desvirtúa su sentido inicial, transformando este en una norma más, perdiendo este por tanto su ventaja inicial.

4. En conclusión

La singularidad es una característica del paisaje urbano que se manifiesta también en los diferentes sistemas que adoptan unos y otros entes territoriales a la hora de abordar su regulación, presentando cada una de las opciones posibles ciertas ventajas e inconvenientes.

En vista de ello podemos concluir, que tal vez la mejor solución posible pase por la elección de un modelo mixto, en el que se requiera previamente para la elaboración de una normativa sobre una materia concreta, de la redacción de un plan normativo.

Esta dualidad permitiría por un lado planificar que se pretende lograr con el propio paisaje urbano (que imagen de la ciudad se persigue), dando a todos los temas que afecte al objeto del plan una respuesta unitaria y congruente basada en unos principios generales preestablecidos.

Esta planificación previa puede además establecer ciertos hitos en el tiempo (una planificación temporal), tanto para la redacción normativa, como para su revisión y actualización.

Además, esta planificación plasmada en la figura de un programa normativo, permite la integración de las actuaciones con los presupuestos territoriales correspondientes pudiendo por tanto contar con la asignación presupuestaria adecuada para su integración.

En resumen, este modelo mixto se basaría en la redacción de un plan general sobre el paisaje que incluirá una planificación normativa (un programa), permitiendo la redacción de un conjunto de normas individuales para determinadas materias concretas que respondería a unos objetivos comunes, integrando al mismo tiempo este en la programación presupuestaria, lo que facilitaría la ejecución y consecución de tales objetivos.

• **Criterios de calidad del paisaje urbano.**

Como sabemos la potestad del planeamiento urbanístico tiene en nuestro ordenamiento jurídico un carácter discrecional. Es decir, cada municipio puede optar, dentro del marco legalmente establecido, por el modelo urbano que estime más adecuado a sus características particulares.

A pesar de este principio general, el legislador, tras una progresiva pérdida de confianza en la planificación elaborada por los entes locales, en especial de los ayuntamientos, que no siempre defendían el interés público, ni tenían la capacidad

suficiente para llevarla a cabo, impuso una serie de obligaciones legales a estos con la intención de reconducir tal situación.

Entre estas obligaciones destacan, desde el punto de vista urbanístico, los llamados «estándares de calidad urbana», que pueden ser entendidos como un conjunto de determinaciones normativas, implementadas con vista a garantizar unos mínimos de calidad urbana en las actuaciones municipales.

Tales estándares, fueron introducidos inicialmente de manera tímida en la Ley del Suelo de 1956, siendo estos ampliados y matizados por su homóloga de 1976 y posteriormente absorbidos, con mínimas modificaciones e incorporaciones, por las respectivas Leyes del Suelo autonómicas, llegando así hasta la actualidad.

#### 1. Los estándares de calidad urbana actuales.

Los estándares de calidad urbana actuales se basan, salvo contadas excepciones, fundamentalmente en mantener una adecuada proporción entre las dotaciones públicas y la edificabilidad. Con el fin de mantener tal proporción en una concreta ratio, los instrumentos de planeamiento establecen principalmente dos parámetros.

En primer lugar, fijan una densidad urbana máxima que teóricamente mantendría el equilibrio entre los espacios urbanos, el medio natural y la viabilidad de los sistemas de transporte. Para posteriormente fijar una serie de usos dotacionales mínimos (en metros cuadrados) entre los que se incluyen los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes y cuyo tamaño depende del número de habitantes a los que darán servicio.

Ambos parámetros adquieren capital importancia, teniendo el primero un carácter de máximos en cuanto a la edificabilidad lucrativa privada y el segundo un carácter de mínimos en cuanto a las superficies dotacionales públicas, otorgando a los instrumentos de planeamiento cierto margen para establecer mayores exigencias o restricciones, respetando así el carácter discrecional de planeamiento urbanístico municipal que habíamos anunciado anteriormente.

Aunque este criterio de proporcionalidad entre mínimos y máximos, no parece ser suficiente a la hora de modular la complejidad de aquellos elementos que concurren y constituyen lo urbano (entre ellos del paisaje), sino que más bien parece justificar simplemente el cumplimiento de unos aspectos cuantitativos, cuya desvinculación con la calidad parece evidente.

#### 2. La objetividad de lo urbano.

Como sabemos, lo urbano presenta una dualidad de caracteres, materiales por un lado y por tanto objetivos, pero inmateriales (o culturales) por otro y por tanto subjetivos, lo que dificulta el establecimiento de unos criterios de calidad basados en ratios o proporciones cuantitativas, como acabamos de enunciar.

## Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020: **Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

El establecimiento de dichas consideraciones cuantitativas y su preminencia sobre otras, ha dado lugar en numerosas ocasiones a que la materialización de la forma urbana sea el resultado de una secuencia mecánica de fases, en ninguna de las cuales se ha producido un verdadero ejercicio de proyección urbana.

Fases en las que por el contrario se ha ido hipotecando la forma edificada a través del establecimiento de unos determinados usos, tipologías, densidades, reservas, etcétera, cuyo resultado es una arquitectura casual, producto de unos condicionantes y constricciones no siempre coherentes entre sí y con el entorno que las rodea y que en muchos casos poco o nada aportan a la calidad de la forma urbana y por tanto a la propia calidad de la ciudad y en consecuencia a la de su paisaje.

En vista de lo anterior, parece por tanto necesario establecer un nuevo abanico de estándares y criterios de calidad urbana, ya que la aplicación de los actuales no ha situado nuestros entornos urbanos al nivel de excelencia deseado, ni han logrado evitar el agravamiento de los numerosos problemas que los amenazan.

En parte esto puede deberse a que dichos estándares tratan de responder de manera universal y homogénea a una compleja y variada casuística de situaciones, lo que obliga a optar por soluciones superficiales que no se ajustan a muchas de las realidades urbanas.

Tales estándares están por tanto concebidos para un concreto tipo de ciudad y no favorecen (e incluso perjudican) la estructura urbana de aquellas que no encajan en esta «ciudad tipo».

Esto se debe a que fundamentalmente los criterios de calidad urbana tratan de dar respuesta fundamentalmente a una cuestión normativa (el cumplimiento de determinados mandatos constitucionales) más que a problemáticas urbanas reales, dejando poco o nulo espacio para debatir sobre aquellos elementos que dotan de calidad a nuestras ciudades.

Un debate que ha de versar entre otras materias en torno a la forma urbana, a la importancia de la variedad de usos y la cohesión entre estos, a la relación entre la parcela y el edificio, o de la ciudad con sus bordes, así como especialmente la repercusión del valor del suelo en la forma urbana, por citar algunos ejemplos posibles y significativos.

Aunque si bien es cierto que tales elementos son difícilmente cuantificables, por lo que su implementación ha de realizarse a través de un conjunto de parámetros que no puede basar en ratios cuantitativos, sino cualitativos, lo que no es tarea sencilla, dado que como enunciamos antes su apreciación por el ciudadano tiene una importante carga de subjetividad.

En vista de lo anterior, parece ser que el método más efectivo para vincular la calidad de los espacios urbanos con parámetros cuantitativos es a través de su precio, dado que este (el precio de un determinado predio) destila para su conformación

infinidad de parámetros, desde cuestiones relativas a la seguridad ciudadana, las comunicaciones o la propia calidad del entorno y con ello del paisaje.

Así parece por tanto que el precio de un determinado producto inmobiliario final, o más concretamente el precio de repercusión del suelo del mismo podría ser un indicador cuantitativo que refleje de algún modo el valor paisajístico de un concreto ámbito. Una corriente no obstante que no está exenta de múltiples dificultades para su implementación.

### 3. En conclusión.

Los estándares de calidad urbana actuales, si bien constituyen una base inicial sobre la que trabajar, parecen no ser actualmente suficientes ni apropiados para garantizar la conformación de unos espacios urbanos de calidad.

Es necesario en primer lugar, superar por un lado el carácter cuantitativo de dichos estándares y superar obsoleto discurso de que la calidad urbana se puede medir en superficies y volúmenes, dado que el propio fenómeno participa de una concepción altamente subjetiva que se ve afectada por las ideas culturales del observador, además de por toda la complejidad cognitiva y psicológica que implica la percepción.

En segundo lugar, se hace necesario reconsiderar las materias objeto de tales estándares, dado que, si bien la densidad es uno de los parámetros que pueden dar lugar a cierta calidad urbana, esta no es suficiente por sí misma, necesitando al mismo tiempo intervenir sobre otros temas, como la mezcla de usos, la continuidad urbana o la relación de la nueva ciudad con al existente.

Siendo necesario por último aplicar o incorporar al urbanismo y con él al paisaje urbano de los mismos principios generales de diseño que guían al arquitecto al proyectar un edificio, centrándose en la importancia de las relaciones de los elementos entre sí, con el debido énfasis de algunas partes y la subordinación de otras, con independencias respecto de la cuantificación de dichas relaciones, posibilitando la aplicación de cierta flexibilidad a cada caso en concreto.



## **06. El paisaje urbano en la ciudad de Madrid.**

---

El paisaje urbano en Madrid .....	pág. 67
Agrupaciones .....	pág. 69
Elementos .....	pág. 71
Usos y actividades .....	pág. 75
Autorizaciones municipales .....	pág. 76
Regulación del paisaje urbano .....	pág. 77
Formas de financiación .....	pág. 78
En conclusión .....	pág. 82



## **06. El paisaje urbano en la ciudad de Madrid.**

---

Como ya hemos establecido el paisaje urbano es un elemento físico, pero también un elemento cultural capaz de generar en los individuos que lo contemplan un variado conjunto de emociones. Unas emociones que responden en buena medida a la idea que cada uno de ellos tiene de una determinada ciudad.

De este modo, el paisaje urbano se configura como un elemento clave en la definición de la identidad urbana, que se configura a través de la concurrencia de las diferentes imágenes individuales de sus ciudadanos. Generando dicha identidad en ellos cierto sentido de pertenencia, cuyo significado se encuentra muy próximo a lo que podemos entender bajo el concepto de «ciudadanía».

Y la ciudad de Madrid no es una excepción a este proceso, de ahí en parte la importancia de su paisaje y de las intervenciones en el mismo, pues en definitiva se trata de intervenciones sobre la propia figura del ciudadano.

- **El paisaje urbano en Madrid.**

Para poder abordar la regulación de este es complejo constructo que constituye el paisaje de la ciudad de Madrid, es necesario descomponer este en aquellos elementos que lo conforman, dentro de los que inicialmente se pueden diferenciar dos sistemas estrechamente relacionados. Uno constituido por las unidades homogéneas del paisaje y otro constituido por las grandes infraestructuras del paisaje.

1. Las unidades homogéneas del paisaje urbano.

El primero de estos sistemas se configura por las denominadas unidades del paisaje, que se conforman como ámbitos físicos concretos dentro de la trama urbana, caracterizados fundamentalmente por presentar coherencia interna e independencia funcional.

El ámbito de dichas unidades abarca un espacio físico relativamente pequeño, cuya dimensión mínima arranca en el tramo de calle o en la plaza, pero que puede extenderse hasta abarcar incluso un barrio completo, mediante la repetición de ciertos elementos sobre la matriz en la que descansan el resto de piezas urbanas.

Dichas unidades del paisaje son fruto de la forma del crecimiento urbano de la ciudad de Madrid, que se ha producido a lo largo de la historia a través de una agregación fragmentaria de espacios, constituyéndose de este modo su paisaje de un modo similar a un mosaico de piezas.

Sus límites vienen dados generalmente por un cambio brusco en la configuración física de la trama urbana en la que se inserta, que suele encontrarse en diferentes estadios de desarrollo urbano, coincidiendo normalmente con la existencia de ciertos elementos geográficos o de infraestructuras.

La idoneidad de estas unidades desde el punto de vista del paisaje, queda patente en sus notas características, dado que estas son lo suficientemente pequeñas como para resultar coherentes internamente, pero al mismo tiempo lo suficientemente grandes como para presentar cierto grado de independencia funcional.

Siendo estas también desde el punto de vista de la gestión del paisaje muy interesantes, ya que pese a su contenido tamaño es posible sustraer de ellas ciertos criterios o directrices generales, lo que permite una correcta gestión de los elementos que conforman el paisaje, que suele perderse a mayor escala.

## 2. Las estructuras del paisaje.

El segundo de los sistemas en los que podemos descomponer el paisaje de la ciudad de Madrid es aquel compuesto por las grandes estructuras del paisaje, en las que se integran en las unidades homogéneas del paisaje que hemos mencionado anteriormente.

Dichas estructuras del paisaje presentan una doble escala, dado que responden por un lado a concretas determinaciones propuestas por el ordenamiento territorial, al mismo tiempo que dan solución a determinados requisitos de escala más local impuestos por el planeamiento urbanístico.

De este modo en primer lugar estas abarcan estructuras que, si bien se encuentran dentro del término municipal, extienden su alcance fuera del mismo vinculándose con un conjunto más amplio de estructuras metropolitanas o regionales, cobrando en el caso de la ciudad de Madrid especial protagonismo las siguientes:

- El conjunto del río y sus bordes, tanto naturales como urbanos.
- Los grandes sistemas de comunicación, viarios y ferroviarios.
- El aeropuerto y las áreas vinculadas al mismo.
- Los espacios verdes de gran escala, como el Monte del Pardo y la Casa de Campo.
- Los entornos periurbanos en procesos de transformación urbana.

Tales elementos son regulados principalmente a través de la ordenación territorial, cuya competencia es fundamentalmente autonómica, salvo en aquellos casos en los que, debido a su marcada relevancia sobre el territorio, esta quede reservada al Estado por mandato constitucional (art. 149), siendo estas por tanto materias excluidas del ámbito de una posible regulación municipal sobre el paisaje urbano.

Además de estas estructuras de escala supramunicipal, también podemos encontrarnos con estructuras del paisaje que responden a una menor escala, que funcionan de manera independiente o bien vinculándose entre ellas para conformar dichas estructuras supramunicipales.

En estas estructuras «locales» se integran la mayoría de las unidades homogéneas del paisaje que hemos mencionado, agrupándose en torno a determinados elementos que comparten determinadas características comunes.

- **Agrupaciones.**

Con carácter general, las unidades homogéneas del paisaje se integran en las estructuras del paisaje local y estas a su vez en las estructuras del paisaje regional que hemos mencionado, formando agrupaciones en base a determinadas características comunes. Dichas características (o si se prefiere «temas») tienen protagonista alguno de los siguientes elementos: los ejes, los nodos e hitos, así como los bordes o límites.

1. Los ejes.

Una de las posibles formas de agrupación de las unidades homogéneas del paisaje es en torno a ejes de comunicación existentes, constituidos normalmente por grandes infraestructuras de ámbito supramunicipal.

Aunque también es posible que se produzca la agrupación de estas constituyendo por sí mismas ejes de comunicaciones de menor orden, cuyo ámbito se circunscribe a una porción más reducida de ciudad, que no suele exceder de aquella unidad administrativa que constituye el barrio.

En este tipo de agrupaciones adquiere relevancia el concepto de movimiento, dado que estos paisajes se configuran mediante el encadenamiento de diferentes unidades del paisaje homogéneas, que se van sucediendo unas a otras y que son percibidas de una manera dinámica.

Fruto de esta particular forma de percepción, adquiere especial importancia en estas agrupaciones la «velocidad de tránsito» como variable fundamental que ha de tenerse en cuenta a la hora de su ordenación y gestión.

De este modo todas las posibles escalas de estas agrupaciones, que varían desde aquella supramunicipal a una más local, quedan estrechamente relacionadas con esta variable, cuya importancia radica en que la modificación de esta velocidad puede alterar la percepción que tenemos del espacio que conforman dichas agrupaciones, dando con ello lugar a la percepción de nuevos paisajes, pese a que no se haya producido cambio alguno en el ámbito físico.

Este hecho, desde el punto de vista normativo, vincula estas agrupaciones con aquellas normas que regulan la configuración de las vías y el tráfico urbano y por tanto la velocidad a la que se permite transitar por ellas.

2. Los nodos e hitos.

Otra de las posibles formas de agrupación de las unidades homogéneas del paisaje se produce en torno a la confluencia de aquellos ejes que hemos enunciado anteriormente, tanto a escala supramunicipal como local. Estos nodos se caracterizan fundamentalmente por la estrecha vinculación existente entre los espacios públicos que configuran dichos ejes y aquellos espacios, tanto públicos como privados adyacentes a estos.

En estos espacios adyacentes, tanto de titularidad pública como privada, se produce por lo general una gran variedad de usos, desarrollados con bastante intensidad, lo que conduce por lo general al establecimiento en ellos de ciertos hitos, bien de naturaleza edificatoria o de otra índole, que tienen gran incidencia en los diferentes modos de percibir dichos nodos y con ellos el paisaje urbano.

Dependiendo de la escala de los ejes que den lugar a tales agrupaciones o nodos, podemos encontrarnos que estas tienen una incidencia general en todo el conjunto urbano o más concreta, vinculada exclusivamente con porciones más reducidas de la trama urbana.

De este modo los hitos que se insertan en ellos adquieren una influencia variable, que va desde una escala general, en la que encontramos grandes museos, estadios deportivos o aglomerados comerciales, a hitos más específicos cuya significación corresponde a un ámbito urbano más reducido, en el que podemos encontrar centros sociales, culturales, religiosos o simplemente terminales de transporte público.

Estos hitos funcionan en mayor o menor medida, dependiendo de su escala, como elementos que atraen personas y actividades, dando lugar al mismo tiempo a cierto vínculo emocional.

Adquiriendo por tanto en estas agrupaciones, desde el punto de vista normativo, especial importancia aquellas normas que regulan la configuración física de los elementos construidos, sean o no edificación, pero también aquellas normas que regulan otros elementos de menor escala, que se insertan en el ámbito físico de esta trama urbana, como el mobiliario urbano.

### 3. Los bordes o límites.

Inicialmente cada una de las unidades homogéneas del paisaje que hemos mencionado presentan cierto grado de independencia con respecto del resto de la malla urbana, por lo que originariamente todas ostentan esta condición de frontera.

Estas unidades se diferencian de las adyacentes por ciertas características físicas, pero también por otras de índole más social, como las condiciones socio-económicas de sus habitantes, la demografía, la forma de vida, etcétera.

Pese a ello y fruto de la permanente evolución en la que encuentra la ciudad, en ocasiones las características particulares de diferentes unidades se igualan, hasta que no existen diferencias nítidas entre ellas, pese a su existencia inicial. Haciéndose difícil, sino imposible establecer unos límites entre ellas, pese que estas continúen diferenciándose y funcionando como límite o frontera con el resto de unidades que no comparten tales características específicas.

De este modo en determinados puntos de la trama urbana tales agrupaciones establecen unos bordes claros y concisos, aprovechando por lo general ciertos elementos geográficos o estructurales, separando por lo general partes de la ciudad que se encuentran en diferentes estados de desarrollo urbanístico.

Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

Aunque este carácter de borde o límite no es categórico, sino que es susceptible de diferentes gradaciones. Este carácter puede verse acentuado en determinados puntos de la ciudad, mientras que por el contrario en otros se presenta de manera más débil y permeable, permitiendo la existencia de determinadas características comunes e incluso el intercambio de usos entre diferentes unidades del paisaje, pese a que estas no ostenten una entidad lo suficientemente similar como para considerar su agrupación.

Desde el punto de vista normativo, estas agrupaciones están profundamente influenciadas por los planes urbanísticos y sus instrumentos de desarrollo, ya que por lo general estos establecen las pautas del desarrollo urbano y con esta la delimitación de los ámbitos del mismo, que son en numerosas ocasiones los elementos base a la hora de separar las diferentes unidades homogéneas del paisaje.

- **Elementos.**

El siguiente escalón en esta descomposición del paisaje urbano que estamos llevando a cabo, una vez abordados los sistemas en los que se puede estructurar este y las posibles agrupaciones de las unidades homogéneas del paisaje, se centra precisamente en conocer los elementos que configuran estas últimas.

El elemento primigenio de dichas unidades del paisaje es sin duda el suelo, que sirve como base para el resto de componentes que se aglutinan en ellas, pudiendo este encontrarse en diferentes estadios de transformación, entendiéndose por esta la ocupación e implantación en dicho suelo de diversas actividades por parte del hombre.

Con carácter general dicha transformación parte de suelos que se encuentran en una situación «natural» produciéndose su transformación hacia lo urbano, mediante la urbanización, aunque en ocasiones también es posible encontrar procesos de urbanización que mantienen parte (sino todo) el carácter natural de dichos terrenos.

Independientemente de dicho carácter, natural o urbano, con respecto a este concreto elemento adquiere especial atención el régimen de propiedad al que este está sometido. Pudiendo diferenciar entre aquellos suelos cuya titularidad descansa en algún ente público y aquellos que pertenecen a los particulares.

1. El espacio público.

En esta primera categoría incluimos exclusivamente aquellos suelos que tienen la condición de bienes demaniales o de dominio público, sin tener en consideración aquellos suelos que pese a tener titularidad pública tienen la condición de bienes patrimoniales.

La principal entre ellos radica en que los primeros están afectos al uso general o al servicio público por mandato constitucional, lo que sin entrar en rigores jurídicos significa que tienen una dedicación preferente al uso común, frente al uso privativo.

El plano que configuran estos suelos adquiere rápidamente una dimensión espacial, ya que en él se insertan diversos elementos, dando lugar así a un espacio que funciona como escenario de la interacción social cotidiana, el espacio público.

Este espacio se caracteriza principalmente por su accesibilidad, entendiéndose por tal la posibilidad de ser usado y disfrutado por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso de unos no impide el de los demás, ya que en cierto modo este pertenece a la colectividad.

En este espacio del mismo modo que ocurre en el paisaje, concurre la una dimensión social, cultural e incluso política, lo que responde al hecho de ser este el principal espacio de interacción entre los ciudadanos y de expresión comunitaria. En definitiva, donde se produce la vida urbana.

De este modo vemos como estos suelos y por extensión los espacios que estos originan, son indisolubles del constructo físico y cultural que conocemos por ciudad y con ella de su trama urbana, en la que la dimensión que estos espacios adoptan determina su importancia en la vida de los ciudadanos, de manera individual o colectiva.

Así, podemos encontrarnos a lo largo de dicha trama urbana una gran variedad de tipologías de espacios públicos, que van desde la pequeña escala a la escala global que abarca todo el municipio.

Los primeros aparecen por lo general de forma espontánea, surgiendo de los ensanchamientos o de la concurrencia de las calles, de las plazoletas frente a los edificios, o de los espacios intersticiales entre los bloques edificatorios. Mientras que los segundos por el contrario requieren cierta planificación urbana, debido a que su extensión precisa de cierta gestión para su efectiva integración en dicha trama urbana y por tanto para su materialización.

En este sentido, la calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su capacidad de acoger y mezclar distintos grupos y comportamientos y por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural.

## 2. El espacio privado.

En esta segunda categoría nos encontramos con aquellos suelos que dan soporte a ciertos elementos constitutivos del paisaje, de igual modo que los anteriores, pero cuya titularidad corresponde fundamentalmente a los particulares, dando por consiguiente lugar a espacios privados.

Pese a que en rigor en esta categoría deberíamos incluir también aquellos suelos que, pese a ostentar titularidad pública tengan un carácter patrimonial, dado que en estos casos la Administración actúa jurídicamente como un particular.



## Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020: **Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

Estos suelos se caracterizan en concreto por su contenido económico, que se materializa por un lado en la estrecha relación que estos mantienen con las facultades urbanísticas que les son propias, o si se prefiere con el «ius aedificandi».

Al mismo tiempo que permiten la libre disposición por parte de sus propietarios sin más limitaciones que la impuesta por el ministerio de la Ley, es decir, permiten el libre tráfico jurídico de los mismos a través de diferentes instrumentos.

Estos suelos son sometidos a una intensa urbanización, con la intención de maximizar su contenido económico, ejerciéndose en ellos diferentes actividades, de entre las que destaca especialmente la actividad edificatoria, dada la importancia cuantitativa y cualitativa de esta en la configuración de la trama urbana y con ella de la propia ciudad.

En vista de los anterior podemos definir esta trama urbana como una alternancia de llenos y vacíos, en la que con carácter general la condición de vacío queda asumida por los espacios públicos y la de lleno por la edificación, ya sea de titularidad pública o privada.

Desde esta perspectiva se produce por tanto una clara delimitación entre estos dos espacios, el público y el privado, o si se prefiere entre los espacios edificables y no edificables, que en el planeamiento urbanístico es tradicionalmente representada por la línea de alineación.

### 3. El espacio intermedio.

Si bien esta diferenciación entre espacio público y privado que hemos mencionado se producía tradicionalmente de una manera concisa e incluso abrupta, la evolución de la ciudad y con ella del espacio urbano (sobre todo desde el último cuarto del siglo pasado) ha proporcionado a este límite un nuevo protagonismo.

De este modo y de manera muy resumida podemos basar dicha evolución urbana en dos cambios fundamentales que tienen como protagonista principal las tipologías edificatorias y que se materializaron en gran parte entre los años cincuenta y setenta del siglo pasado, momento en el que se duplicó la población de Madrid y se erigió aproximadamente el sesenta por ciento de su parque edificatorio.

El primero de estos cambios radica en el incremento de la altura edificatoria, fruto de las mejoras constructivas y técnicas lo que permitió agotar el aprovechamiento urbanístico de las parcelas urbanas ocupando menos superficie del suelo con la construcción, quedando de este modo en los solares urbanos una mayor superficie privada exenta de edificación, que pasó a conocerse como espacio libre privado.

En segundo lugar y en parte impulsado por el cambio anterior, se produjo una transición de la tipología edificatoria de manzana cerrada a la de manzana abierta, incorporándose fruto de este cambio a la trama urbana dichos espacios libres de edificación que quedaron vinculados con el espacio público, pese a ostentar jurídicamente otra condición, dada su titularidad privada.

La proliferación en la trama urbana de estos nuevos espacios, fruto de la concentración edificatoria y del cambio en las tipologías edificatorias, conlleva una importante consecuencia: la falta de claridad, exactitud y precisión de la línea de alineación o fachada, que tradicionalmente coincidía con un cambio en el régimen de propiedad aplicable a los suelos de uno y otro lado, lo que deja de ser así con la aparición de estos suelos sin edificar de titularidad privada.

De este modo, no solo la línea de alineación o fachada entra en crisis, sino que también el propio concepto de trama urbana, cuya alternancia entre llenos y vacíos ya no se corresponde por completo con una alternancia entre espacios público y privados. Uniéndose a lo anterior una problemática ya existente y de raíces más profundas, que radica en la pérdida del carácter primitivo de la calle como lugar de interrelación y convivencia de los vecinos, debido a la creciente y avasalladora importancia del tráfico rodado, que obliga a que gran parte de la actividad social se desplace a otros espacios.

Una calle cuya identidad se diluye al ramificarse y serpentear entre estos nuevos bloques abiertos, creando calles de segundo orden y fondos de saco que a su vez se subdividen de múltiples formas para dar acceso a los edificios y hacer llegar hasta ellos los servicios urbanos necesarios o dotar a las parcelas del aparcamiento que la progresiva motorización demanda.

De este modo, fruto de todo lo anterior, en las ciudades contemporáneas encontramos como el paso entre lo público y lo privado no se corresponde ya con el paso del espacio libre al edificado, sino que este se produce actualmente de una manera progresiva, a través de una transición que arquitectónicamente se ha materializado bajo el concepto de «umbral», en el que concurren características propias de ambos espacios, variando el peso de uno y otro en función de cada caso particular.

De este modo la representación de este límite, asumida tradicionalmente en los planes urbanísticos por la línea de alineación o fachada queda obsoleta, haciéndose necesaria ahora su representación gráfica mediante una doble línea, en la que el trazado de una de ellas representa el límite entre lo público y lo privado, al tiempo que el trazado de la otra representa el límite entre el espacio libre y el construido, generándose de este modo un espacio intermedio o de transición.

Como es de suponer, ambas líneas no discurren necesariamente de manera paralela por la trama urbana, sino que a lo largo de esta se produce una expansión y contracción continua de este espacio intermedio, llegando en ocasiones incluso ambas a conformar una sola línea.

Esta representación pone de manifiesto la importancia que este espacio intermedio está adquiriendo en la ciudad contemporánea, en la que adquiere múltiples configuraciones y en el que se desarrollan diferentes usos. Siendo tal vez una de las configuraciones más comunes aquella formada por espacios de titularidad privada, pero que admiten ser utilizados de forma cuasi pública.

## Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020: **Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

Dentro de este tipo de configuraciones, destaca la que se produce en los centros comerciales, descansando la razón detrás de la proliferación de esta configuración en la idoneidad para el ejercicio de ciertas actividades económicas de espacios que tengan características pertenecientes a ambos regímenes de propiedad.

- **Usos y actividades.**

Como sabemos, el planeamiento territorial y urbanístico impulsa el desarrollo de determinados suelos a través de la asignación a estos de un concreto uso e intensidad de uso, lo que en terminología urbanística se conoce como la calificación del suelo.

Esta se conforma como el elemento clave a la hora de asignar un valor a dichos suelos, en especial la asignación de unas concretas posibilidades edificatorias (el aprovechamiento), añadiendo de este modo una variable más al ya complejo constructo que entendemos por ciudad, el de las relaciones económicas.

De este modo, desde el punto de vista del paisaje, toma importancia conocer el sujeto responsable de tal componente económica, dado que las motivaciones y por tanto los rendimientos exigidos tal componente son diferentes de encontrarnos ante un sujeto público o uno privado.

Con carácter general, en el caso de los sujetos públicos esta componente económica se medirá a través del retorno que produzca una determinada inversión en el conjunto de toda la sociedad, mientras que en el caso de los sujetos privados esta se medirá en función del retorno que dicha inversión produzca exclusivamente en aquellos que la han realizado, de ahí la importancia de diferenciar entre aquellos usos y actividades privadas y aquellas públicas.

Inicialmente podemos suponer que el carácter de los usos y actividades asignados a un determinado suelo, se corresponderán con el de aquellos espacios en los que se desarrollan, teniendo por tanto aquellas actividades realizadas en el espacio público dicho carácter y viceversa, aunque la realidad fáctica se muestra más compleja y no en todos los casos se produce tal correspondencia.

1. Usos públicos.

Dentro de esta categoría nos encontramos con aquellos usos y actividades que se centran en la esfera pública del individuo, que tiene por objeto la relación de los ciudadanos con la ciudad, como el transporte, o aquellas que tienen como objeto la relación de los propios ciudadanos entre sí, como son el ocio y el esparcimiento.

Estos usos tienen lugar en espacios que son accesibles por igual por todos los ciudadanos, de modo que el uso de unos no impide el de los demás, indistintamente que tales espacios estén o no construidos, cobrando especial atención entre estos la calle (y por extensión la plaza) como principal espacio de relación y vida social. Teniendo este conjunto de usos y actividades como nota característica la búsqueda del interés común o colectivo por encima de los individuales.

## 2. Usos privados.

Por contra, en esta categoría nos encontramos con aquellos usos y actividades que tienen como protagonista la esfera privada del individuo, en la que este desarrolla plenamente su personalidad y capacidad económica, donde aparecen usos como el residencial, el industrial o el terciario (el comercio).

Estos usos tienen lugar principalmente dentro de los espacios construidos, en los que al acceso es limitado a ciertas personas y restringido al resto, cobrando especial atención entre ellos la vivienda (el domicilio) como elemento representativo del máximo grado de privacidad. Un papel que se ve reforzado especialmente mediante el establecimiento de su «inviolabilidad», a través del artículo 18 de nuestro texto constitucional.

Estos usos y actividades presentan como principal nota característica, de manera opuesta a los usos y actividades públicos, la búsqueda de la satisfacción de un concreto individuo o conjunto de individuos.

Pese a que de lo expuesto anteriormente podamos deducir cierta vinculación entre los usos y actividades que se producen en espacios privados y el carácter de dichos usos y actividades, tal relación no se mantiene en todo momento, ya que en ocasiones ciertos usos y actividades privadas pueden realizarse en espacios públicos, bajo diversos supuestos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, lo que dificulta aún más la regulación de estos.

### • **Autorizaciones municipales.**

Como acabamos de apuntar ciertos usos y actividades privadas pueden llevarse a cabo en el Espacio público, o más técnicamente en el dominio público, bajo determinadas circunstancias, siendo necesario en todo caso con carácter previo a la realización de estas la obtención de una autorización administrativa, cuya forma jurídica varía en función de la actuación pretendida y de la titularidad del concreto espacio en la que se pretenda realizar.

De manera genérica tales ocupaciones del dominio público están recogidas en nuestro derecho positivo en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, así como en el Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, además de encontrarse reguladas para algunos casos específicos en determinadas leyes especiales (sectoriales), especialmente en aquellos casos en los que dicho espacio está relacionado con algún recurso natural.

Con carácter general podemos diferenciar dos tipos de autorizaciones administrativas de ocupación del dominio público (autorizaciones y concesiones demaniales), cuya principal diferencia sin entrar en excesivos tecnicismos jurídicos radica en la duración máxima de la misma, estableciéndose una duración máxima de cuatro años para las autorizaciones y de setenta y cinco para las concesiones.

## Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020: **Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

Desde el punto de vista del paisaje urbano la importancia de ambas figuras radica especialmente en la ruptura de esta correlación que mencionábamos anteriormente entre el espacio público y el carácter público de los usos y actividades que se desarrollan en dichos espacios.

Tales figuras posibilitan el uso privativo del espacio público, de modo análogo al uso público que se produce en este espacio libre privado al que hacíamos mención anteriormente (que denominamos como espacio intermedio), lo que desvincula del todo el carácter de los usos y actividades que se desarrollan en un concreto espacio de la titularidad de este y con ello de su régimen jurídico.

Dicha desvinculación dificulta la regulación de tales espacios, dado que la ordenación tradicional relaciona con carácter general estrechamente el régimen del suelo con un conjunto de derechos y obligaciones, aunque como vemos tanto la realidad fáctica como la propia ley establecen importantes excepciones a esta regla general.

- **Regulación del Paisaje urbano.**

En vista de lo anterior se hace necesario buscar otros mecanismos para regular tanto la configuración del espacio público y con este el paisaje urbano, como los usos y actividades permitidos en este.

Un conjunto de mecanismos que sean capaces de superar la dificultad existente a la hora de trasladar ciertas normas a la realidad de nuestras ciudades, que surge en buena medida de esta obsolescencia de la tradicional línea de alineación que hemos abordado con antelación, como elemento que delimita la titularidad y por tanto el régimen jurídico de un determinado suelo.

Esto se debe a que, si bien dicha línea funciona en el ámbito normativo, esta no es aplicable con la misma precisión y claridad en el ámbito físico, en parte debido a la compleja trama de espacios y actividades que hemos tratado de explicar.

Una trama que no diferencia con claridad entre espacios públicos y privados, donde existen espacios intermedios que asumen características de ambos, al mismo tiempo que en ellos se desarrollan indistintamente actividades que dado dicho carácter les son propias o ajenas.

Siendo precisamente en estas zonas de superposición de titularidades, usos e intensidades de uso, en los que se configura con mayor viveza el paisaje urbano de nuestras ciudades.

Parece por tanto que fruto de lo anterior, la regulación del paisaje urbano debería enfocarse más en el establecimiento de unos principios de actuación generales que doten a este espacio de ciertas cualidades, que no en la delimitación física de estos espacios y por tanto en cierta medida en la definición del trazado de esta línea de alineación, que parece no dar solución a los problemas actuales de dichos espacios.

De este modo la realización de determinados usos y actividades podría presentar por tanto una regulación interna independiente de la de aquellos espacios en los que se desarrolle, produciéndose cierta desvinculación entre el espacio el uso que se da a este, pudiendo ambos responder a unos estímulos y necesidades compatibles pero independientes.

Tal autonomía permitiría la implementación de estos principios generales del paisaje que hemos mencionado, cobrando especial importancia para ellos los posibles modos de financiación para implementar tales actuaciones.

- **Formas de financiación.**

Una vez definidos el ámbito y los elementos que configuran el paisaje urbano por un lado y las actuaciones que pueden realizarse en él por otro, bien de cara a su conservación o a su transformación, se plantea ahora la duda en el modo de financiar tales actuaciones.

La problemática de financiación de estas radica precisamente en el objeto de las mismas, el paisaje, dado que este no es un elemento productivo desde una perspectiva puramente económica, aunque sin duda pueda contribuir al aumento de ingresos en determinados sectores como el turístico.

Este elemento, salvo excepciones, no aporta grandes beneficios ni dividendos a aquellos que lo hacen realidad, sino que por el contrario su materialización suele ser deficitaria, quedando por ello muy limitados los agentes interesados en el mismo.

Por ello, con carácter general, en las sociedades modernas tales elemento y servicios «deficitarios» pasan a ser asumidos por el Estado, incluyendo el coste de materialización o prestación de los mismo al conjunto de recursos económicos que configuran el gasto público, que se nutren fundamentalmente a través de los impuestos exigidos a los ciudadanos y a las empresas.

Si bien esta solución, asignar la responsabilidad de las actuaciones sobre el paisaje al Estado y con ello el coste de las mismas al gasto público, puede ser válida a corto plazo, no es una solución definitiva ni sostenible en el tiempo.

La razón detrás de esta falta de sostenibilidad se debe a que las sociedades contemporáneas proporcionan cada vez un mayor número de servicios a los ciudadanos que las conforman, incurriendo con ello cada vez en un mayor déficit o endeudamiento ya que el presupuesto público no es ilimitado.

Con la intención de evitar que tal endeudamiento sea excesivo y conduzca a la larga a un problema de solvencia estatal, se ha establecido legislativamente una serie de límites al mismo, quedando la importancia de dichos límites patente en el hecho de que estos han sido precisamente el motivo de la primera modificación de nuestra vigente Constitución.

Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

Una modificación realizada con la intención de incorporar en su artículo 135 el Principio de Estabilidad Presupuestaria, que posteriormente se ha materializado en otras herramientas y medidas fundamentales, como la conocida Regla de gasto establecida en la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Así, pese a su necesario establecimiento, tales límites han agravado el problema de la financiación de determinadas actuaciones, entre ellas las que tienen como protagonista el paisaje, ya que la existencia de dichos límites evita la disposición de «inagotables recursos» a costa de un mayor endeudamiento, haciéndose necesario por tanto acudir a otros mecanismos e instrumentos en búsqueda de la financiación necesaria para determinadas actuaciones, entre las que nos encontramos con los siguientes:

1. La eficiencia del sector público.

El primero de los instrumentos alternativos a los que podemos acudir radica en el establecimiento de una gestión basada en la eficiencia, minimizando el despilfarro en la utilización de los recursos públicos y maximizando la cantidad de servicios prestados.

Un concepto, el de eficiencia, que en el ámbito de la prestación de servicios públicos se complementa con el concepto de eficacia, dado que toda actuación administrativa está sometida a este por mandato constitucional (art. 103).

Aunque dicha dualidad no se encuentra exenta de cierta problemática, ya que la actuación eficaz a la que está obligada la Administración no siempre implica eficiencia en la consecución de los objetivos planteados.

Una problemática a la que es necesario añadir la dificultad a la hora de valorar la eficacia en la producción pública ya que, a diferencias del sector privado, no existe en este una definición de lo que es una unidad de producto ni en la mayoría de los casos existe un precio de mercado de los mismos.

En vista de todo ello, parece, por tanto, que la solución a al problema de financiación de las actuaciones sobre el paisaje no pasa exclusivamente por una mejora de la eficiencia en la gestión de recursos públicos, no exenta de ciertos problemas y dificultades, sino que requiere recurrir a otros instrumentos.

2. Elección de financiación o servicios.

El segundo de los instrumentos alternativos a los que podemos acudir, se centra fundamentalmente en la elección de aquellas materias sobre las que actuar y la cantidad de recursos que podemos aplicar a estos.

Esta es una herramienta que parte del hecho de que los recursos no son ilimitados, ni los presentes ni futuros, materializándose estos como hemos visto anteriormente en un endeudamiento público.

A este respecto es necesario puntualizar la extrema dificultad que tiene elegir coherentemente a que actuaciones se dedicarán los limitados recursos disponibles y en qué cantidad, estableciendo por tanto cierta prioridad en la aplicación de los recursos.

Algo, que corresponde por lo general al poder ejecutivo, fundamentalmente a través del Consejo de Ministros, cuyas decisiones de marcado carácter político se materializan en un conjunto de gastos son ordenados y sintetizados para dar lugar a los Presupuestos Generales del Estado.

Aunque sin entrar en la complejidad que requiere la política presupuestaria, existe otro mecanismo que para el objeto que nos interesa, la financiación de determinadas actuaciones que tienen por objeto el paisaje, puede ser más ágil y efectivo.

Tal mecanismo consiste en la dedicación de una concreta masa patrimonial a un fin específico, lo que técnicamente se conoce como la existencia de un «patrimonio separado con carácter finalista», como ya ocurre por ejemplo con las actuaciones urbanísticas, donde nos encontramos con los patrimonios públicos de suelo.

Dicho patrimonio consiste en la existencia de un conjunto de bienes y recursos que integra una masa patrimonial separada del resto de la Hacienda pública (generalmente municipal), vinculado su destino al cumplimiento de determinados fines urbanísticos, cuyas rentas y frutos, así como el importe obtenido por la enajenación de dichos suelos se han de reintegrar en el mismo, existiendo por tanto una retroalimentación patrimonial.

Tal mecanismo parece sin duda adaptable a las actuaciones del paisaje que nos ocupan, siendo para ello necesario con carácter previo definir qué actuaciones administrativas y negocios jurídicos estarían comprendidos dentro de dicha masa patrimonial.

Esta debería nutrirse entre otros de las tasas procedentes de actuaciones como la Ocupación de la Vía pública para la realización de determinadas actividades, o de las tasas procedentes de la solicitud de determinadas autorizaciones administrativas, como la licencia para una actuación que afecte concretamente el paisaje o de determinadas actuaciones publicitarias.

### 3. Mayores impuestos.

El tercero de los instrumentos alternativos a los que podemos acudir, se centra fundamentalmente en incorporación de nuevos recursos a la Hacienda pública, lo que se logra fundamentalmente a través de la subida de los impuestos existentes, tanto directos como indirecto o a través de la creación de nuevos tributos.

Pese al efecto inmediato en la hacienda municipal de este mecanismo, ya que mayores impuestos significan inmediateamente mayores ingresos, este no se encuentra exento de importantes riesgos.



## Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020: **Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

El principal radica en que el aumento de la recaudación conlleva una menor capacidad de ingresos para los contribuyentes, lo que disminuye su capacidad de gasto, lo que a medio y largo plazo conlleva un efecto negativo en la economía, reduciendo el ritmo económico y con ello frenando la producción nacional y la creación de empleo.

Siendo por tanto esta solución poco efectiva a largo plazo que ha de aplicarse en momentos muy puntuales, acompañada de otras medidas con el fin de evitar los desastrosos efectos negativos que conlleva.

Solución que en el concreto caso del paisaje contaría además con una difícil justificación ya que, si bien este es un elemento importante para la calidad de vida de los ciudadanos, se encuentra por detrás de la prestación de otros servicios, como la educación o la sanidad, o la materialización de otros elementos, como los medios de comunicación.

Encontrándonos de nuevo ante un instrumento de financiación cuya aplicación individual no es suficiente ni eficaz y que cuenta además con un marcado carácter de excepcionalidad, dado que este no puede aplicarse por un largo periodo de tiempo.

#### 4. Otras vías de financiación.

El cuarto de los instrumentos alternativos a los que podemos acudir, se centra fundamentalmente en la búsqueda de recursos económicos en el sector privado, mediante la implantación de determinados medios de gestión que posibiliten el aprovechamiento lucrativo privado de determinados elementos públicos.

Entre estos medios destacan fundamentalmente como forma de colaboración público-privada las concesiones administrativas, mediante las que se facilita el uso privativo del Dominio público a los particulares que a través de un contrato administrativo se hacen cargo de determinados gastos relacionados con dicho dominio, como los gastos de gestión, conservación o mantenimiento.

Estos particulares suelen obtener ingresos a través del establecimiento de un canon a los usuarios de dichos espacios, que como ya hemos anticipado no es posible en todos los casos, dado el reducido número de elementos cuya singularidad ofrece un superávit económico.

Así vemos de nuevo como esta forma de financiación no puede aplicarse de manera general y queda reducida a un grupo específico (y limitado de ámbitos y elementos).

#### 5. Métodos de financiación combinados.

En vista de lo anterior, parece que ninguno de los instrumentos que hemos abordado por sí solo puede responder al problema de la financiación de aquellas actuaciones que tienen por protagonista el paisaje, sino que por el contrario se hace

necesaria la aplicación conjunta de varios de estos instrumentos a la vez.

La aplicación de uno u otro instrumento dependerá de las características de cada concreta actuación, si bien podemos considerar de aplicación general dos instrumentos.

Por un lado, la aplicación de los principios de eficacia y eficiencia que rigen constitucionalmente la actuación administrativa en todo momento y por otro, la creación de un patrimonio separado cuya finalidad responda específicamente a financiar determinadas actuaciones en el paisaje.

Quedaría en referencia a esta última masa patrimonial decidir si esta ha de estar integrada dentro del patrimonio público del suelo o no, pudiendo en ese caso compartir un más amplio conjunto de recursos.

- **En conclusión.**

Partiendo de la existencia en nuestra Constitución de un conjunto de derechos directamente relacionados con el entorno que habitamos, podemos presuponer la existencia en nuestro derecho positivo de cierto «derecho al paisaje».

Si bien este derecho no aparece regulado de manera sustantiva en nuestro ordenamiento jurídico, pese a ser hoy en día una preocupación sentida no solo por todas las esferas de la Administración, sino también por la sociedad en su conjunto.

Fruto de tal preocupación se hace necesario trabajar en el establecimiento de una concreta regulación del paisaje urbano, dado el impacto directo que este tiene en nuestra calidad de vida con el fin de poder materializar las diferentes políticas que toman este como su objeto principal.

Una regulación que se encontrará a caballo entre la regulación urbanística y la regulación del medio ambiente, pero que debido a las singularidades y problemáticas propias del paisaje precisa de un cuerpo normativo específico.

Una regulación que deberá aproximarse al paisaje desde diferentes puntos de vista (más allá del urbanístico y medio ambiental), contemplando otros acercamientos al paisaje como aquel que considera este como un importante recurso para la activación de determinadas áreas de la economía urbana.

Una regulación que superar el acercamiento conservacionista del paisaje, propio de una regulación fundamentalmente medio ambiental, abordando una perspectiva más intervencionista que contemple actuaciones de transformación y mejora del paisaje, impulsados por un conjunto de principios de actuación y por una responsabilidad social, pues este es en definitiva un bien de todos.

Una regulación que necesita abordar los principales problemas específicos que inciden en el paisaje urbano como son densidad (de población, edificaciones y actividades), la continuidad espacial, la mezcla social y la identidad urbana.

Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

Una regulación que utilice otros instrumentos más allá de la titularidad del suelo y la calificación del mismo, abordando por el contrario el paisaje separando (tal vez) la regulación del ámbito físico que lo configura de las situaciones y acontecimiento que en él concurren.

Una regulación puede tomar como elemento mínimo del paisaje ciertas unidades homogéneas, como referencia geográfica y social, para impulsar la calidad del paisaje, lo que redundará en una mejora de la cohesión social, la autoestima de la población, el orgullo de pertenencia y el reforzamiento de las economías de base urbana para la proyección interna y externa de la ciudad.

Al mismo tiempo que puede regular los usos y actividades, su intensidad y forma de realización, que en estos concretos ámbitos puede desarrollarse, como un componente vital de una ciudad próspera.

Generando espacios bien diseñados y gestionados son un activo que aporta un impacto positivo en la economía, en el medio ambiente, la seguridad, la salud, la integración y la conectividad dejando clara la premisa de que la calidad de vida de las personas en las ciudades, está directamente relacionada con la realidad de sus espacios públicos.



---

**07. MAIN - Memoria de análisis normativo.**

---

Introducción .....	pág. 87
Resumen ejecutivo .....	pág. 91
Oportunidad de la propuesta normativa .....	pág. 95
Contenido de la propuesta normativa .....	pág. 99
Análisis jurídico .....	pág. 99
Tramitación .....	pág. 99
Análisis de Impacto .....	pág. 101
Simplificación de procedimientos .....	pág. 104
Otros impactos .....	pág. 104
Evaluación .....	pág. 104

**Nota:**

La Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) requiere la previa redacción de la norma en cuestión. La intención de esta norma parcial es únicamente servir como esquema de una futura memoria que deberá ser completada de acuerdo con las previsiones contenidas definitivamente en la norma.



## 07.1 MAIN – Introducción.

---

El Análisis de Impacto Normativo es una herramienta cuya intención radica en la mejora de la regulación, a través de la que se sistematiza y ordena la información relevante para valorar el impacto de una iniciativa normativa sobre los administrados con el fin de ayudar en el proceso de su aprobación.

Con el Análisis de Impacto Normativo se estructura por tanto la información necesaria para la valoración y toma de decisiones y se ofrecen argumentos a favor de una propuesta normativa como opción más adecuada para afrontar una determinada situación.

Dicho análisis se recoge en un documento que denominado Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) que recoge y unifica la información que acompaña a un proyecto normativo, justificando su oportunidad y necesidad y realizando una estimación del impacto en diferentes ámbitos de la realidad que tendrá su aprobación.

Su principal finalidad consiste en contribuir a generar un marco jurídico estable, predecible e integrado de la normativa municipal, al mismo tiempo que intenta promover su conocimiento y comprensión y en consecuencia facilitar su aplicación por la ciudadanía, las empresas y los órganos municipales.

### **Calidad normativa** (Estado autonómico/Better Regulations).

La actividad de las Administraciones públicas en relación a la elaboración normativa, se ha caracterizado tradicionalmente por tener una visión juricista con escasa participación ciudadana en la que durante muchos años prevaleció el criterio cuantitativo frente al cualitativo, produciéndose una ingente proliferación de normativas que ha generado en ocasiones un ordenamiento jurídico contradictorio, duplicado y poco cohesionado.

Ante esta problemática, los poderes públicos (especialmente las organizaciones internacionales) ya a finales de los años 90, empezaron a tomar conciencia de la importancia que reviste que las normas jurídicas no sean solo técnica y jurídicamente correctas, sino también de calidad.

Este principio, acompañado de la idea de que unas normas de calidad suponen una reducción de los costes administrativos asociados a su elaboración y aplicación, llevaron a la Unión europea a la creación del Programa de Adecuación y Eficacia de la Regulación (denominado REFIT en inglés).

Con dicho programa la Unión dejaba claro que era necesario establecer una normativa que previniera la interposición de barreras innecesarias a los ciudadanos y a las propias Administraciones públicas, eliminando con ello los problemas de competitividad que pueden derivar de determinadas regulaciones, derivados del incremento de costes y distorsiones del mercado.

Las ideas iniciales de dicho programa fueron posteriormente recogidas en el año 2015 en el "Better Regulations Package", en el que se fomenta fuertemente la revisión, simplificación y mejora de la normativa nacional de todos los estados miembros de la Unión.

Algunos de estos principios han sido transpuestos a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entre otros en su artículo 130 obliga a todas las Administraciones públicas a revisar periódicamente su normativa.

### **Cambio del control normativo posterior a anterior (La consulta previa).**

La Memoria de Análisis de Impacto Normativo representa un cambio en relación al concepto tradicional de la información que acompaña a un proyecto normativo, y el control que se realiza sobre esta, dado que hasta su implantación dicha información estaba contenida en la memoria justificativa y económica y en el informe de impacto de género, siendo por tanto un análisis a posteriori.

La implementación de la Memoria de Análisis Normativo conlleva una serie de ventajas, todas ellas relacionadas a su carácter previo a la propia norma, dado que permite contar con un proceso sistemático y estructurado a la hora de elaborar la propuesta normativa, al mismo tiempo que sirve para ofrecer información a los sujetos afectados por la futura norma facilitando su participación en el proceso de elaboración.

Además de facilitar posteriormente la realización de la evaluación de los resultados e impactos de los programas y políticas públicas efectivamente ejecutados con la aplicación de tales normas.

### **Obligatoriedad en el caso de Madrid.**

En el caso de la ciudad de Madrid, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) será exigible para la elevación a la Junta de Gobierno de todas aquellas propuestas normativas de reglamentos (incluidos los orgánicos), de ordenanzas y de estatutos de organismos públicos, así como sus modificaciones, cuando la iniciativa normativa se vaya a ejercer por la Junta de Gobierno. Siendo por tanto en el caso que nos atañe obligatoria su redacción.

La Memoria se elaborará por el órgano o centro directivo impulsor y responsable de la propuesta normativa, este caso por la Dirección General de Intervención en el Paisaje Urbano y el Patrimonio Cultural del Ayuntamiento de Madrid. Siendo la elaboración y actualización de la memoria, cuando se trate de una propuesta conjunta, responsabilidad del órgano o centro directivo de quien parta la iniciativa, si bien en ella participarán todas las unidades proponentes.

En ningún caso la elaboración de la Memoria podrá remitirse a otros órganos o centros distintos de los responsables de la propuesta, lo que no es óbice para que en caso de que resulte necesario, puedan realizarse las consultas pertinentes para la realización de determinados análisis.





Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

La Memoria se realizará de manera simultánea a la elaboración del proyecto normativo, desde su inicio hasta su finalización.

Cuando se estime que de una propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en los ámbitos señalados, podrá realizarse una Memoria abreviada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.



**07.2 MAIN – Resumen Ejecutivo.**

<b>Datos Generales.</b>			
Órgano Competente.	Dirección General de Intervención en el Paisaje Urbano y el Patrimonio Cultural del Ayuntamiento de Madrid	Fecha	Dic. 2020
Tipo de Disposición.	Ordenanza.		
Título de la Disposición.	Ordenanza Reguladora del Paisaje Urbano.		
Tipo de Memoria.	Normal (no abreviada).		
<b>1. Oportunidad de la Propuesta.</b>			
Situación que Regula.	Ordenación, gestión y control del Paisaje Urbano.		
Objetivos que se persiguen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precisar aquellos conceptos indeterminados en torno al paisaje urbano, con el fin de asegurar una aplicación correcta y justificada de las diferentes normas municipales que tratan aquellos elementos integrantes de la materia.</li> <li>• Aclarar las obligaciones referentes al paisaje urbano incluidas en las diferentes normas municipales que tratan aquellos elementos integrantes de esta materia, en aras de asegurar la mayor transparencia en la actuación Municipal.</li> <li>• Concretar y precisar los procedimientos (trámites y plazos) para la ordenación, gestión y control del paisaje urbano.</li> <li>• Facilitar el acceso y la comprensión de la diferente normativa municipal que trata aquellos elementos integrantes de esta materia.</li> <li>• Asegurar la aplicación de los principios de buena regulación previstos por la normativa europea y trasladados a la normativa municipal.</li> </ul>		

Principales alternativas consideradas.	<p>Alternativa 1: Llevar a cabo una regulación que complemente a la ya existente, realizando especial hincapié en la protección del paisaje, abordando este como si se tratase de un escaso recurso natural que es necesario proteger y salvaguardar.</p> <p>Alternativa 2: Llevar a cabo una regulación que complemente la ya existente, realizando especial hincapié en la transformación y mejora del paisaje, abordando este no solamente como un escaso recurso natural sino también como un recurso económico que es necesario impulsar y poner en valor.</p> <p>Alternativa 3: No realizar una labor regulatoria o normativa específica en torno al paisaje urbano, delegando su regulación a normas sustantivas sobre otras materias, en especial al ordenamiento urbano y a la normativa medio ambiental.</p>
	<b>2. Contenido.</b>
Estructura de la propuesta.	Pendiente.
	<b>3. Análisis jurídico.</b>
Normas, decretos y acuerdos afectados.	Pendiente.
	<b>4. Tramitación.</b>
Inclusión de la propuesta en el Plan Anual Normativo.	Si
Consulta Pública Previa.	Si
	Por determinar.
Informes recabados.	Pendiente.
Fecha prevista inclusión orden del día Comisión Preparatoria.	Pendiente.
Fecha prevista inclusión orden del día Junta Gobierno.	Pendiente.

Fecha prevista trámite de alegaciones.	Pendiente.
Fecha prevista aprobación definitiva Junta de Gobierno.	Pendiente.
Fechas previstas tramitación Pleno.	Pendiente.
<b>5. Análisis de impactos.</b>	
Impacto Competencial.	La ordenanza circunscribe su ámbito de aplicación al término municipal, encontrándose amparado por la a la Administración General del Estado y organismos dependientes y adscritos, respetándose el orden constitucional de distribución de competencias.  La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.
Impacto Organizativo.	
Impacto Presupuestario.	
Impacto Económico.	La norma tendrá un efecto indirecto positivo sobre la economía.
Impacto de Género.	Nulo.
Simplificación de procedimientos.	Supone una reducción de cargas administrativas.
Otros Impactos.	
<b>6. Evaluación.</b>	
Evaluación normativa.	
Plazo para la evaluación de la norma.	
Identificación de objetivos a evaluar.	
Identificación de impactos a evaluar.	
Herramientas de evaluación para cada	
Herramientas de evaluación para cada	Pendiente.



### **07.3 MAIN – Oportunidad de la propuesta.**

---

La protección del paisaje urbano constituye en nuestros días una preocupación unánimemente sentida por todas las esferas de la Administración y por la sociedad en su conjunto, debido al impacto directo que este tiene en nuestra calidad de vida.

#### **Necesidad, eficacia y proporcionalidad.**

El entorno construido y dentro de este el paisaje urbano, es un elemento clave del bienestar individual y social y su protección, gestión y ordenación implican derechos y responsabilidades para todos. Siendo por ello, como no podría ser de otro modo, un elemento integrador del interés general, que los poderes públicos están obligados a preservar, difundir y fomentar por mandato constitucional.

Dichas funciones, preservación, difusión y fomento requieren de determinadas políticas públicas para su realización y en la mayoría de los casos necesitan de una regulación para su efectiva materialización.

Aunque pese a lo anterior y debido a su singular conformación, el paisaje urbano ha encontrado hasta ahora un encaje bastante limitado en el desarrollo legislativo que se ha realizado en torno tal materia y ni el Estado ha dictado una ley general que regule elemento, ni esta ha sido tampoco objeto de la actuación normativa que en virtud de su estatuto de autonomía tienen atribuidas las Comunidades autónomas.

Así, en la actualidad la regulación del paisaje urbano se encuentra dispersa, quedando esa contenida por un lado en las normas medioambientales y por otro en las normas urbanísticas.

#### **Problemas y situaciones actuales.**

Analizando las diferentes normas que en nuestro ordenamiento jurídico toman como objeto el paisaje, podemos considerar que la tutela del mismo en nuestro ordenamiento es insuficiente y fragmentaria, dado que se aborda el mismo casi en exclusividad desde una perspectiva conservacionista, fomentando su protección y conservación, pero prácticamente en ningún caso desde una perspectiva propositiva, aportando directrices o elementos que nos ayuden a fomentar paisajes de calidad, salvo si se quiere (muy transversalmente) unos estándares de calidad urbanos altamente discutibles.

#### **Alternativas normativas y no normativas.**

Partiendo de un hecho existente como es el paisaje urbano, caben dos actitudes administrativas sobre el mismo. Por un lado, aquella encaminada a preservar este, introduciendo, o no, medidas de conservación y mejora sobre el mismo. Por otra parte, el uso de los medios humanos, materiales y financieros, así como de las potestades inherentes a la administración para alterar desde esta el paisaje existente.

Por consiguiente, tanto la permanencia de un paisaje como su evolución correcta

son enfoques igualmente válidos por los que puede optar el planificador. Aunque para la adecuada consecución de uno u otro es imprescindible la concreción de los criterios determinantes de la estética urbana y en la toma de decisiones administrativas sobre paisaje y la necesidad de una mayor participación pública.

Y es tan importante porque pocas cosas afectan más a la salud espiritual y mental de un ciudadano, y también a la salud física, que el paisaje en el que desarrolla su vida, que no se limita sólo al lugar donde se reside, sino donde se disfruta del ocio, se hace deporte, se pasea, se lleva a los niños al colegio, se hacen negocios y compras, etc.

### **Motivos de interés general que motivan la norma.**

El propósito de la regulación del paisaje urbano de la ciudad de Madrid radica en desarrollar los siguientes objetivos:

- Precisar el alcance del concepto de paisaje urbano de la ciudad de Madrid, así como su régimen jurídico, regulando los derechos y las obligaciones de los sujetos intervinientes en el mismo.
- Establecer un conjunto de principios y medidas de actuación para la ordenación, gestión y utilización del paisaje urbano, dada la consideración del mismo como elemento constitutivo del interés general.
- Establecer un conjunto de principios y medidas de actuación para la preservación, difusión y fomento del paisaje urbano.
- Concretar y precisar los trámites, documentos y plazos relacionados con el mismo, para evitar dilaciones innecesarias, laguna o dudas interpretativas.
- Asegurar la aplicación de los principios de buena regulación previstos en la ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

### **Adecuación a los principios de buena regulación.**

En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.



Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

**Alternativas.**

Partiendo de un hecho existente como es el paisaje urbano, caben dos actitudes normativas ante el mismo.

Por un lado, aquella encaminada a preservar este, introduciendo, o no, medidas de conservación y mejora. Por otra parte, el uso de los medios humanos, materiales y financieros, así como de las potestades inherentes a la administración para alterar desde esta el paisaje existente.

Por consiguiente, tanto la permanencia de un paisaje como su evolución correcta son enfoques igualmente válidos por los que puede optar el planificador. Aunque para la adecuada consecución de uno u otro es imprescindible la concreción de los criterios determinantes de la estética urbana y en la toma de decisiones administrativas sobre paisaje y la necesidad de una mayor participación pública.

Y es tan importante porque pocas cosas afectan más a la salud espiritual y mental de un ciudadano, y también a la salud física, que el paisaje en el que desarrolla su vida, que no se limita sólo al lugar donde se reside, sino donde se disfruta del ocio, se hace deporte, se pasea, se lleva a los niños al colegio, se hacen negocios y compras, etc.

En vista de la anterior nos podemos encontrar con las siguientes alternativas normativas:

Alternativa 1: Llevar a cabo una regulación que complemente a la ya existente, realizando especial hincapié en la protección del paisaje, abordando este como si se tratase de un escaso recurso natural que es necesario proteger y salvaguardar.

Alternativa 2: Llevar a cabo una regulación que complemente la ya existente, realizando especial hincapié en la transformación y mejora del paisaje, abordando este no solamente como un escaso recurso natural sino también como un recurso económico que es necesario impulsar y poner en valor.

Alternativa 3: No realizar una labor regulatoria o normativa específica en torno al paisaje urbano, delegando su regulación a normas sustantivas sobre otras materias, en especial al ordenamiento urbano y a la normativa medio ambiental.

#### **Inclusión en el Plan anual normativo.**

La ley 39/2015 establece que se ha de incluir en el plan anual normativo, debiendo ser su fecha de inclusión posterior al de su redacción.

---

**07.4 MAIN – Contenido de la propuesta normativa. (Pendiente)**

---

**Resumen de la estructura** (Títulos y capítulos).

**Principales medidas.**

**Elementos novedosos.**

---

**07.5 MAIN – Análisis jurídico. (Pendiente)**

---

**Relaciones con otras normas.**

**Áreas municipales afectadas.**

**Desarrollo a través de otros instrumentos** (Directrices/planes).

---

**07.6 MAIN – Tramitación.**

---

El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

**Procedimiento de tramitación.**

El procedimiento general para la elaboración y aprobación de las normas municipales del Ayuntamiento de Madrid, parte de lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, a tenor de lo dispuesto en su artículo 49.

Del mismo modo son de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a tenor de lo dispuesto en sus artículos 132 y 133.

Finalmente es de aplicación además la Ley 22/2006, de 4 de julio de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

A tenor de la legislación anteriormente comentada el procedimiento de

tramitación consta de los siguientes pasos:

- Elaboración del proyecto normativo.
- Consulta pública previa a la aprobación inicial del proyecto normativo.
- Emisión de los informes preceptivos necesarios.
- Remisión del proyecto normativo a la Junta de Gobierno para su aprobación.
- Aprobación inicial del proyecto normativo por la Junta de Gobierno.
- Publicación del acuerdo de aprobación inicial en el diario oficial correspondiente.
- Tramite de alegaciones, por un mínimo de 20 días.
- Informe sobre las alegaciones y propuesta del proyecto normativo definitivo.
- Aprobación definitiva por la Junta de Gobierno.
- Presentación de enmiendas por los grupos políticos.
- Debate y dictamen de la comisión.
- Aprobación del proyecto normativo por el pleno del Ayuntamiento de Madrid.
- Publicación en el diario oficial correspondiente (BOCM)
- Remisión de una copia a la Administración estatal y autonómica.
- Entrada en vigor.

La memoria de análisis normativo (MAIN) será exigible para la elevación a la Junta de Gobierno de propuestas normativas de reglamentos (incluidos los orgánicos), de ordenanzas y de estatutos de organismos públicos, así como sus modificaciones, cuando la iniciativa normativa se vaya a ejercer por la Junta de Gobierno.

Dicha memoria justifica la oportunidad de la norma y describe su tramitación, debiendo iniciarse su elaboración de forma simultánea al proceso de redacción de la propuesta normativa por el órgano directivo promotor de la misma.

En el momento de la solicitud del primer informe sobre la propuesta normativa deberá aportarse la memoria junto con la propuesta al órgano informante. Esta versión inicial de la memoria se suscribirá por el órgano directivo promotor de la propuesta normativa.

No obstante, la memoria es un documento vinculado a la propuesta normativa, por lo que deberá irse actualizando, en su caso, con las novedades significativas que se produzcan a lo largo de su procedimiento de tramitación

### **Periodo de consulta pública previa.**

Siguiendo lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid ha adoptado un acuerdo por el que se aprueban las directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales.

Dicho acuerdo establece que será exigible la consulta pública será exigible con carácter previo a la redacción del texto de los proyectos de ordenanzas y reglamentos que se sometan a la aprobación de la Junta de Gobierno.

Correspondiendo a la propia Junta de Gobierno, a propuesta de la Coordinación

## Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020: **Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

General de la Alcaldía, Gerencia de la Ciudad y titulares de las Áreas de Gobierno competentes por razón de la materia, acordar el sometimiento a consulta pública de las iniciativas normativas. Siendo el órgano proponente de la iniciativa el responsable de determinar el contenido de la consulta.

Esta deberá realizarse a través del portal web correspondiente, recabando la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma, en los términos establecidos en el artículo 133 de la mencionada Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El plazo de la consulta pública de cada iniciativa será de un mínimo de 15 días naturales, pudiendo acordarse por la Junta de Gobierno un plazo superior, pudiendo participar en ella todas las personas físicas mayores de 16 años empadronadas en el Municipio de Madrid, así como las organizaciones y asociaciones legalmente constituidas que puedan resultar potencialmente afectadas por la futura norma.

Las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios.

La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano, Organismo público o Entidad competente tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

La publicación del «Boletín Oficial del Estado» en la sede electrónica del Organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables.

**Plazos de tramitación.** (Pendiente).

**Trámites pendientes.**

- Trámite de audiencia e información pública: pendiente.
- Informes de otros departamentos y órganos (AEPD, CTBG): pendiente.
- Informe de la Secretaría General Técnica: pendiente.
- Informe de coordinación y calidad normativa: pendiente.
- Dictamen del Consejo de Estado: pendiente.
- Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios: pendiente.
- Elevación al Consejo de Ministros: pendiente.

### **07.7 MAIN – Análisis de impacto.**

---

**Planificación normativa y el análisis "ex ante".**

Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente. Además, con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- Los objetivos de la norma.
- Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero.

Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.

**Impacto competencial** (Competencia propia o delegada).

La evaluación del impacto competencial analiza la competencia del Ayuntamiento de Madrid para aprobar la regulación proyectada. Para ello identificará el título o títulos competenciales que justifican la competencia del Ayuntamiento de Madrid para la aprobación de la norma.

El análisis del impacto competencial deberá realizarse partiendo de la clasificación que realiza la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) entre competencias propias, competencias delegadas y competencias distintas de las propias y delegadas, así como de los artículos 31 y siguientes de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (LCREM).

**Impacto organizativo** (Entidades, órganos y puestos).

La evaluación de impacto organizativo analiza la incidencia de la norma proyectada en la organización municipal, tanto desde la perspectiva de la creación o supresión de entidades, órganos directivos y puestos de trabajo, como desde el prisma del reparto de atribuciones entre los diferentes órganos del Ayuntamiento de Madrid.

**Impacto presupuestario** (Estructura y recursos humanos).

En aplicación de los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en este apartado se analizará la incidencia de la propuesta normativa en el Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid y en el déficit público. Para ello, este apartado de la memoria habrá de:

- Especificar si la propuesta normativa afecta sólo al presupuesto del Área de Gobierno impulsora de la misma o también a los de otras Áreas de Gobierno.
- Identificar las partidas presupuestarias afectadas.
- Realizar una cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios, financieros y no financieros derivados de la aplicación de la norma.
- Analizar la eventual necesidad de realizar modificaciones presupuestarias.

Deberá explicitarse si existe cofinanciación de otras Administraciones Públicas o de entidades privadas.

El análisis del impacto presupuestario se realizará en colaboración con la Dirección General competente en materia de presupuestos, y con su elaboración se dará cumplimiento, en su caso, a lo previsto en el artículo 30 de las Bases de Ejecución del Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid.

**Impacto económico** (Control preventivo).

La evaluación del impacto económico de la propuesta normativa analiza desde una perspectiva económica la incidencia de las medidas contenidas en la misma en la

ciudadanía, los consumidores, los trabajadores y las empresas.

Si la propuesta normativa incide en particular en un sector económico o empresarial, se evaluarán las consecuencias de la aplicación de la propuesta normativa sobre los colectivos o agentes pertenecientes a dicho sector económico, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad.

Para analizar el impacto económico se considerarán, entre otros, los efectos de las medidas contenidas en la propuesta normativa en el empleo, en los precios de los productos o servicios, en la productividad de los trabajadores y empresas, sobre los consumidores, sobre la innovación o sobre las Pequeñas y medianas empresas.

En el supuesto de que la propuesta normativa tenga impacto en la unidad de mercado, se analizará el cumplimiento de los principios establecidos en el Capítulo II de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

#### **Impacto de género** (Efectos diferenciales y desigualdades)

Analizará los posibles efectos diferenciales que la aplicación de la norma pueda tener sobre mujeres y hombres, incidiendo en la eliminación de desigualdades y la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato.

La evaluación del impacto de género de la propuesta normativa se realizará en colaboración con el Área de Gobierno competente en materia de promoción de la igualdad de género.

---

### **07.8 MAIN – Simplificación de procedimientos.**

**Procedimientos** (Justificación).

**Medidas de simplificación** (Informes, documentación y controles)

---

### **07.9 MAIN – Otros impactos.** (Pendiente)

En este apartado se expondrán motivadamente otros aspectos de la realidad que puedan verse afectados de algún modo por la propuesta normativa, en función de su naturaleza y contenido, tales como los impactos de carácter social, medioambiental o familiar.

**Medio Ambiente.**

---

### **07.10 MAIN – Evaluación.**

**La evaluación ex post.**

Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.



Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe (o memoria) que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.

La memoria de análisis del impacto normativo debe explicitar la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas enumeradas en el Plan Anual Normativo al que se refiere el artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Para ello, la memoria describirá con claridad los objetivos y fines de la norma y los términos y plazos que se usarán para analizar los resultados de su aplicación, conforme a los criterios previstos en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. A estos efectos, se deberá indicar la metodología que se va a utilizar en la evaluación y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo.

Se ha solicitado que esta norma se encuentre entre las susceptibles de evaluación en el vigente Plan Anual Normativo, al que se refiere el artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

De conformidad con las funciones atribuidas al Instituto para la Evaluación de políticas Públicas, se considera que el mismo resulta idóneo para efectuar la evaluación "ex post" de esta norma. Para llevarla a efecto se tendrán en cuenta los objetivos y fines de esta norma, previstos en esta MAIN, en el apartado oportunidad de la norma.

Los criterios para realizar esta evaluación serán los previstos en artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y el artículo 3.2 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, siendo necesario por lo tanto analizar la eficacia, eficiencia, sostenibilidad y los resultados de aplicación de esta norma.

Este citado instituto determinará la sistemática para llevar a cabo esta evaluación, que se comenzará a realizarse en el plazo estimado de un año desde la entrada en vigor del reglamento, a no ser que el órgano evaluador determine uno distinto, al efecto.

**Objetivos e impactos.**

**Metodología** (Herramientas y técnicas).

**Plazos** (evaluaciones periódicas).



**09. MAIN - Memoria de análisis normativo.**

---

Normas legales, Legislación .....	pág. 109
Artículos doctrinales .....	pág. 111



Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

- **Normas Legales, Legislación.**

Ley del Suelo, «BOE» núm. 135, de 14 de mayo de 1956.

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, «BOE» núm. 144, de 16 de junio de 1976.

Constitución Española, «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

Ordenanza sobre Supresión de Barreras Arquitectónicas en las Vías Públicas y Espacios Públicos, «BOAM» núm. 4375, de 4 de diciembre de 1980.

Ordenanza sobre Uso y Conservación de Espacios Libres, «BOAM» núm. 4578, de 15 de octubre de 1984.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, «BOE» núm. 80, de 03 de abril de 1985.

Ordenanza General sobre Mobiliario Urbano, «BOAM» núm. 4607, de 16 de mayo de 1985.

Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, «BOE» núm. 161, de 7 de julio de 1986.

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, «BOE» núm. 245, de 12 de octubre de 2001.

Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, «BOE» núm. 264, de 4 de noviembre de 2003.

Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid, «BOAM» núm. 5610, de 29 de julio de 2004.

Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000, «BOE» núm. 31, de 5 febrero de 2008.

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, «BOE» núm. 154, de 26 de junio de 2008.

Ordenanza Reguladora de la Distribución Gratuita de Prensa en la Vía Pública, «BOAM» núm. 5857, de 19 de octubre de 2008.

Ordenanza Reguladora de la Publicidad Exterior, «BOAM» núm. 5892, de 10 de febrero de 2009.

Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

Ordenanza Reguladora de los Quioscos de Prensa, «BOAM» núm. 5902, de 17 de marzo de 2009.

Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano, «BOAM» núm. 4636, de 24 de julio de 1985 y «BOAM» núm. 6033, de 1 de octubre de 2009.

Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones, «BOAM» núm. 6580, de 27 de diciembre de 2011.

Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, «BOAM» núm. 6977, de 6 de agosto de 2013.

Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid, «BOAM» núm. 7131, de 20 de marzo de 2014.

Ordenanza de instalación de ascensores en fachada de edificios construidos de uso residencial, «BOAM» núm. 7197 de 30 de junio de 2014.

Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, «BOE» núm. 234, de 30 de septiembre de 2015.

Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, «BOE» núm. 234, de 30 de septiembre de 2015.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, «BOE» núm. 236, de 02 de octubre de 2015.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, «BOE» núm. 236, de 02 de octubre de 2015.

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, «BOE» núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

Directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa, «BOAM» núm. 8147, de 7 de mayo de 2018.

Plan Anual Normativo del Ayuntamiento de Madrid para el año 2020, «BOAM» núm. 8536, de 3 de diciembre de 2018.

Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones, «BOAM» núm. 6580, de 27 de diciembre de 2011.

- **Artículos doctrinales.**

Abaleron, Carlos Alberto (1998), "Calidad de vida como categoría epistemológica", en AREA. Agenda de reflexión en arquitectura, diseño y urbanismo, N° 6, UBA, Buenos Aires.

Agudo González, J. (2007). "Paisaje y gestión del territorio". Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, n. 15, pp. 197-237.

Añón Feliu, C. (dir.) (2001). Cultura y Naturaleza: textos internacionales. Torrelavega: Asociación Cultural Plaza Porticada.

Arler, F. (2000). "Aspects of landscape or nature quality". Landscape Ecology, 15, pp. 291- 302.

Askasibar, M. (1998). Política y normativa del paisaje en Europa, Lurralde inves. Esp., 21, pp. 155-193, recuperado el 7 de abril de 2009 de: [www.ingeba.euskalnet.net/lurralde/lurranet/lur21/21aska/21aska.htm](http://www.ingeba.euskalnet.net/lurralde/lurranet/lur21/21aska/21aska.htm).

Besse, J-M. (2000). Voir la Terre. Six essais sur le paysage et la géographie. Arles, Actes du Sud ENSP/Centre du Paysage, 161 pp.

Bolòs i Capdevila, M. de (dir.) (1992): Manual de ciencia del paisaje, Barcelona, Masson, 273 pp.

Brunet-Vinck, V. (2004). Méthode pour des Atlas de paysages. Enseignements méthodologiques de 10 ans de travaux. París, Ministère de l'Environnement et le Développement durable, 127 pp.

Beltramín, Oriana y Bravo Alvarez, Juan I., (2003), "Región Metropolitana: índice de calidad de vida a nivel comunal". Documento de la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación de la Región Metropolitana, Santiago de Chile.

Benavidez Oballos, Inés M. (1998), "La calidad de vida como herramienta del diseño urbano". Ponencia presentada en el IV Seminario Latinoamericano de Calidad de Vida Urbana. Septiembre de 1998, Tandil, Bs.As., Argentina.

Borja, Jordi (1997), "Ciudadanía y espacio público". Versión ampliada de la conferencia realizada en el evento Debat Barcelona 1997. Ciutat Real, Ciutat Ideal. Significado y Función en el Espacio Urbano Moderno, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, octubre de 1997.

Busquets, J. y Cortina, A. (coord.) (2008). Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje. Barcelona: Ariel, 703 p.

Bertrand, C. y G. (2002). Une Géographie traversière: L'Environnement à travers territoires et temporalités. Paris: Editions ARGUMENTS, trad. en español: Bertrand, C. y Bertrand, G. (2006). Geografía del medio ambiente. El sistema

Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

GTP: Geosistema, Territorio y Paisaje. Granada: Ed. de la Universidad de Granada.

Bertrand, G. (2008). En passant par le paysage... parmi lieux et milieux, environnements et territoires. Géodoc, Documents de recherches de l'Institut Daniel Faucher, n° 56, Université de Toulouse 2, 1-66.

Bertrand, G. (2009). Un paysage plus profond. En: Actes du Colloque "Le paysage, retour d'expériences entre recherche et projet. Abbaye d'Arthous : Centre du Patrimoine des Landes, 9 y 10 de octubre de 2008 (en prensa). Traducción española en versión reducida: Bertrand, G. (2008). Un paisaje más profundo, Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada, n° 43, pp. 17-27.

Briffaud, S. (2001a). Comment peut-on évaluer les effets d'une politique publique sur les paysages? En: Politiques publiques et paysages. Actes du séminaire d'Albi, 28, 29 y 30 marzo de 2000. Paris: Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, CEMAGREF, pp. 47-52.

Briffaud, S. (2009). L'espace et le temps du patrimoine: Mutations contemporaines des sensibilités et des pratiques patrimoniales en France. En: Sciences humaines et patrimoine, Paris: La Découverte (en prensa).

Briffaud, S. (2001b). Sauver les apparences? Questions aux politiques du paysage. En: Patrimoine et paysages culturels. Actes du colloque international de Saint-Emilion, 30 de mayo -1 de junio de 2001. Burdeos: Editions confluences, pp. 37-42.

Cabrera Carranza, Carlos y otros (2002), "Relaciones entre calidad ambiental y calidad de vida en Lima metropolitana", Departamento Académico de Ingeniería Geográfica, UNMSM.

Ciafardo, Roberto (1999), "El transporte como un indicador de calidad de vida". GECU (Grupo de Estudio de Circulación Urbana). Centro de Investigaciones Geográficas. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. U.N.L.P.

Cities Count (2003), "Urban indicators reports for Rhode Island and Its Urban Communities", Rhode Island Foundation, RIPEC.

Chacón, Rosa M. (1999), "La dimensión cualitativa en la definición de indicadores de calidad de vida urbana". Departamento de Planificación Urbana, Universidad Simón Bolívar, Caracas.

Chacón, Rosa M. (2004), "La calidad de vida y la planificación urbana". Departamento de Planificación Urbana, Universidad Simón Bolívar, Caracas.

Cadiou, N. y Luginbühl, Y. (1995). "Modèles paysagères et représentations des paysages en Normandie-Maine". En Paysage au Pluriel. Pour une approche ethnologique du paysage. Paris, Édition de la Maison des Sciences de l'Homme. Coll. Ethnologie de la France, cahier 9, pp. 19-34.



Clément V. (2002). De la marche-frontière au pays-des-bois. Forêts, sociétés paysannes et territoires en Vieille Castille (XIe-XXe siècle). Madrid: Casa de Velázquez, 374 p.

Castillo Ruiz, J. (1997). El entorno de los bienes inmuebles de interés cultural. Granada, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico-Universidad de Granada.

Comisión Europea (1999). Estrategia Territorial Europea. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 89.

Corraliza, J. A. (1993). "Reacciones psicológicas a la estimulación escénica". Ecosistemas, 6, pp. 46-49.

Countryside Commission (1998). Countryside Character. The Character of England's natural and manmade landscape. Londres, Countryside Commission, vol 3: Yorkshire and The Humber.

Cabero Diéguez, V. (2001). Espacios naturales protegidos y conservación del medio. En: Geografía de España, Barcelona: Ariel Geografía, pp. 207-221.

Delfim Santos, Luis; Martins, Isabel (2002), "A qualidade de vida urbana. O caso da cidade do Porto". Working Papers Da FEP. Investigação - Trabalhos em curso - n° 116, Maio de 2002. Faculdade de Economia do Porto. Portugal.

Delgado, María Teresa (1998), "Propuesta de medición de la calidad de vida urbana como objetivo de planificación y gestión local". Ponencia presentada en el IV Seminario Latinoamericano de Calidad de Vida Urbana. Septiembre de 1998, Tandil, Bs. As., Argentina.

Derycke, Pierre-Henri (1983), "Economía y Planificación Urbanas", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

Deffontaines, J.-P. (1986). "Un point de vue d'agronome sur le paysage", en Lectures du paysage. París, Foucher, Collection INRAP, pp. 33-52.

Dewarrat, J. P.; Quicerot, R.; Weil, M. y Woeffray, B. (2003). Paysages ordinaires. De la protection au project. Sprimont (Belgique), Pierre Mardaga, 95 pp.

EEA-European Environment Agency (1998). European Landscapes. Classification, Evaluation and Conservation (borrador). EEA Environmental Monographs 3.

Español Echániz, I. (2007). Infrastructure and Landscape. Estrasburgo. Consejo de Europa, 2007 (T- FLOR (2007) 10).

Fernández Muñoz, S (2006). "La participación pública en la ordenación del paisaje. Una reflexión a partir de tres proyectos en la Región de Murcia", en Mata Olmo, R. y Tarroja, A. (eds.): El paisaje y la gestión del territorio. Criterios

Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo. Barcelona, Diputació de Barcelona-UIMP, 303-329.

Folch, R. (coord.) (2003). El territorio como sistema. Conceptos y métodos de ordenación. Barcelona, Diputació de Barcelona, 291 pp.

Forman, R.T.T. (1995). Land Mosaics: The Ecology of Landscapes and Regions. Cambridge, Cambridge University Press, 632 pp.

Fernández Rodríguez, C. (2007). La Protección del Paisaje. Un Estudio de Derecho Español y Comparado. Madrid: Marcial Pons, Ed. Jurídicas.

Frolova, M., (2009). Landscapes, Water Policy and the Evolution of Discourses on Hydropower in Spain. Landscape Research (en prensa).

Frolova, M., Menor Toribio, J. y Cancer Pomar, L. (2003). El paisaje en las políticas públicas de Francia y España: desde la protección del monumento a la gestión del espacio. Estudios Geográficos, LXIV, 253, pp. 605-622.

Frolova, M. y Pérez Pérez. B. (2008). El desarrollo de las energías renovables y el paisaje: algunas bases para la implementación de la Convención Europea del Paisaje en la política energética española. Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada, 43, pp. 289-309.

Gómez Mendoza, J. (dir.) (1999): Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural. Madrid, Alianza, 302 pp.

González Bernáldez, F. (1981). Ecología y paisaje. Barcelona, Blume, 250 pp.

Guissepelli, E. (2002). "Les représentations sociales du paysage comme outils de connaissance préalable à l'action". Communication au Colloque de Paysage de Florac (inérito).

Gómez Mendoza, J. (1992). 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: Universidad de Salamanca, pp. 1039-1051.

Gómez Mendoza J. (dir.) (1999). Los paisajes de Madrid. Naturaleza y medio ambiente. Madrid: Alianza editorial, 304 p.

Gómez Mendoza, J. (2007). Construcción y deconstrucción del paisaje español. Viajes. Revista de libros, nº 132, 8-12.

Gómez Mendoza J.; López Ontiveros, A.; Martínez de Pisón, E.; Ortega Cantero, N. y Quirós Linares, F. (1995). Geógrafos y naturalistas en la España Contemporánea.

Hernández-Pacheco, E. (1933). Guías de los sitios naturales de interés nacional,

nº 3, Madrid: Ministerio de Agricultura, La Comisaría de Parques Nacionales y la protección a la naturaleza en España.

Hervás Más J. (2009). Ordenación del Territorio, Urbanismo y Protección del Paisaje. Barcelona: Editorial Bosch, 424 p.

Hildenbrand Scheid, A. (1993). Creación, conservación y gestión del paisaje un elemento clave para el desarrollo rural en Andalucía, Revista de Estudios Andaluces, nº 19, pp. 43-52.

Jiménez Olivencia, Y. (coord.) (2008). La Convención Europea del Paisaje. Desarrollos prácticos, Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada, nº 43, 388 p.

Luginbühl, Y. (1994). Méthode pour des Atlas de Paysages. Identification et qualification. París, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports, 76 pp.

Luginbühl, Y. (2002). La política de paisaje en Francia y sus desarrollos. En: Zoido Naranjo, F. y Venegas Moreno, C. Paisaje y ordenación del territorio. Sevilla: Fundación Duques de Soria y Junta de Andalucía, pp. 213-221.

Luginbühl, Y. (2009). Paysage et démocratie. En: Actes du Colloque "Le paysage, retour d'expériences entre recherche et projet. Abbaye d'Arthous: Centre du Patrimoine des Landes, 9 y 10 de octubre de 2008 (en prensa).

Luginbühl, Y. (1998). "Les paysages, projets d'une Europe plurielle". Naturopa, 86, p. 4.

Martínez de Pisón, E. (1997). "El paisaje, patrimonio cultural". Revista de Occidente, 194-195, pp. 37-49.

Martínez Nieto, A. (1993). "La protección del paisaje en el derecho español". Revista de Derecho Ambiental, n.º 10, pp. 8-45.

Mata Olmo, R. (2000). "Los orígenes de la conservación de la naturaleza en España". Estudios sobre el paisaje. Madrid, Fundación Duques de Soria-Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, pp. 259-279.

Mata Olmo, R. (2004). "Agricultura, paisaje y gestión del territorio". Polígonos. Revista de Geografía, n.º 14, pp. 97-137.

Mata, R. (2006a). "Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio", en Mata Olmo, R. y Tarroja, A. (2006). El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo. Barcelona, Diputació de Barcelona-CUIMP, pp. 17-40.

Mata Olmo, R.; Gómez Mendoza, R. y Fernández Muñoz, S. (2001). "Paisaje,

Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

calidad de vida y territorio”. *Análisis Local*, n.º 37, pp. 27-40.

Mata Olmo, R. y Sanz Herráiz, C. (dirs.) (2003). *Atlas de los paisajes de España*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 788 págs. (Premio de Investigación de la Sociedad Geográfica Española, 2004).

Muñoz Criado, A. (2008). La política de paisaje de la comunidad valenciana, *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, nº 43, pp. 99-121.

Martínez de Pisón, E. (1998). *Imagen del paisaje. La generación del 98 y Ortega y Gasset*. Madrid: Caja de Madrid, Obra social.

Martínez Nieto, A. (1993). La protección del paisaje en el derecho español, *Doctrina, Revista de Derecho Ambiental*, nº 10, pp. 9-45.

Mata, R. y Tarroja, A. (coord.) (2006). *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 716 p.

Mata Olmo, R. (2000). Los orígenes de la conservación de la naturaleza en España, en: Martínez de Pisón, E. (dir.): *Estudios sobre el paisaje*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, Fundación Duques de Soria, pp. 259-279.

Mata Olmo, R. y Sanz Herráiz, C. (2003). *Atlas de los paisajes de España*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.

Muñoz Jiménez, J. (1989). Paisaje y geografía, *Arbor*, 518/519, pp. 219-279.

Nogué, J. y Sala, P. (2008). El paisaje en la ordenación de territorio. Los Catálogos de paisaje en Cataluña, *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, nº 43, pp. 69-98.

Ortega Valcárcel, J. (1998). “El patrimonio territorial: El territorio como recurso cultural y económico”. *Ciudades*, 4, Universidad de Valladolid, pp. 33-48.

OSE (2006). *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*.

OSE, MMA, Fundación Biodiversidad, Fundación Universidad de Alcalá, 485 pp.

Olwig, K. (2007) “The Practice of Landscape “Conventions” and the Just Landscape: The case of the European Landscape Convention”, *Landscape Research*, 32 (5), pp. 579-594.

Ortega Cantero, N. (2000). Las raíces culturales de la conservación de los paisajes, en: Martínez de Pisón, E. (dir.): *Estudios sobre el paisaje*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid y Fundación Duques de Soria, pp. 259-279.

Ortega Cantero, N. (ed.) (2005). Paisaje, memoria histórica e identidad nacional. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid y Fundación Duques de Soria.

Ortega Delgado M. (2007). Convenio Europeo: claves para un compromiso, *Ambienta*, Revista del Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, n°63, p. 18-26

Prieur, M. y Dourousseau, S. (2004). “Étude de droit comparé sur la participation du public en matière de paysage dans le contexte de la mise en oeuvre de la Convention Européenne du Paysage”. Estrasburgo. Consejo de Europa, T-FLOR 3 (2004) 6, 47 pp.

Priore, R. (2002). “Derecho al paisaje, derecho del paisaje”. En Paisaje y ordenación del territorio, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía-Fundación Duques de Soria, pp. 92-99.

Perez, P. (2004). *Les Indiens Hopi d'Arizona; six études anthropologiques*. Paris: L'Harmattan. Prieur, M. (1998). Le paysage en droit comparé, *NATUROPA*, 86, pp. 24-25.

Rodríguez Rodríguez, J. y Venegas Moreno, C. (1997). El paisaje en el ordenamiento jurídico español. Principales referencias legales. Sevilla (inédito).

Schama, S. (1995). *Landscape and Memory*. Nueva York, Alfred A. Knopf. Terradas, J. (2003). “El paisaje y la ecología del paisaje”. En Folch, R. (coord.) (2003). *El territorio como sistema. Conceptos y métodos de ordenación*. Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 57-72.

Tévar Sanz, G. (1996). “La cuenca visual en el análisis del paisaje”. *Serie Geográfica*, 6, pp. 99-113.

The Countryside Agency-Scottish Natural Heritage (2002). *Landscape Character Assessment. Guidance for England and Scotland*, 84 pp.

Tarroja Coscuella, A. (2008). La dimensión social del paisaje. En: Busquets, J. y Cortina, A. (coord.). *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. Barcelona: Ariel, pp. 239-251.

Zoiso Naranjo, F. (2002). “El paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio”, en Paisaje y ordenación del territorio, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía-Fundación Duques de Soria, pp. 21-32.

Zoido Naranjo, F. (2006a). Bases para la aplicación del Convenio Europeo del paisaje en España. Consejo de Europa, recuperado el 27 de marzo de 2009, de: [http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/paisaje/Zoido\\_Basesaplicacionconvenioeuropeopaisajeenespana.pdf](http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/paisaje/Zoido_Basesaplicacionconvenioeuropeopaisajeenespana.pdf)



Beca de investigación sobre Paisaje Urbano 2019-2020:  
**Ámbito, elementos y actividades del paisaje urbano.**

Zoido Naranjo, F. (2006b). Principales retos de adaptación de la Convención Europea del paisaje a las políticas de ordenación del territorio en Europa. En: Mata Olmo, R. y Torroja i Coscuella, A. (coord.). El paisaje y la gestión del territorio: criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y urbanismo. Barcelona: Diputació Provincial de Barcelona.

Zoido Naranjo, F. y Posocco, F. (1998). Política del paisaje: protección, ordenación y gestión. En: Arias Abellan, J. y Fourneau, F. El paisaje mediterráneo. Universidad de Granada, 155-166.