

## Intervención pública en el paisaje urbano en Madrid. Un informe

### Public intervention in the urban landscape in Madrid. A report

DOI: 10.20868/uf.2019.16.4223

**Antonio Díaz Sotelo**<sup>^</sup>

Avance de tesis doctoral: 29.05.2019

Director: José Fariña Tojo

### Resumen

*El objeto de este texto es la exposición y análisis de los procedimientos de intervención pública en el paisaje urbano de la ciudad de Madrid. El objetivo último de ese análisis es identificar el modelo público para el paisaje urbano en Madrid. Este texto se centra en la exposición analítica de documentos oficiales antes que en sus conclusiones definitivas, por lo que le corresponde la denominación de Informe. Este informe se organiza en dos partes: una exposición teórica que enmarca el posterior análisis de instrumentos administrativos de intervención en el paisaje. Se concibe como parte de la investigación de Tesis Doctoral titulada "Transformación Reciente del Paisaje Comercial en el Centro Histórico", acotada en un marco temporal de apenas diez años, marcado por la crisis y la desregulación económica, y en un marco territorial limitado al centro histórico de Madrid. Esa investigación se enmarca en una reflexión general sobre la relación entre actividad económica y paisaje urbano. El interés de este informe para la investigación es sobre la utilidad de ese modelo público para el paisaje urbano en Madrid como parámetro para valorar la rentabilidad de los esfuerzos públicos y privados en la mejora de la calidad del paisaje urbano.*

### Palabras clave

*Paisaje, historia, comercio, economía, normativa.*

### Abstract

*The purpose of this text is the exhibition and analysis of public intervention procedures in the urban landscape of the city of Madrid. The ultimate goal of this analysis is to identify the public model for the urban landscape in Madrid. This text focuses on the analytical exposition of official documents rather than on their final conclusions, for which reason the denomination of Report corresponds. This report is organized in two parts: a theoretical exposition that frames the subsequent analysis of administrative instruments of intervention in the landscape. It is conceived as part of the Doctoral Thesis research titled "Recent Transformation of the Commercial Landscape in the Historic Center", bounded within a period of just ten years, marked by the crisis and economic deregulation, and in a territorial framework limited to the historic center of Madrid. This research is part of a general reflection on the relationship between economic activity and urban landscape. The interest of this report for the investigation is about the utility of that public model for the urban landscape in Madrid as a parameter to assess the profitability of public and private efforts in improving the quality of the urban landscape.*

### Keywords

*Landscape, history, commerce, economy, regulations.*

---

<sup>^</sup> **Antonio Díaz Sotelo** es doctorando del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. Profesor asociado en la Escuela de Arquitectura de La Universidad Politécnica de Madrid. [antoniomaria.diaz@upm.es](mailto:antoniomaria.diaz@upm.es)

## 1. Intervención administrativa en el paisaje urbano

Resulta evidente que la administración pública interviene en la construcción y gestión de los componentes del paisaje urbano, y también que esa intervención obedece a razones económicas y comerciales, entre otras. Más allá de antecedentes históricos que forman parte de la cultura profesional, interesa a este texto el fundamento legal de esa intervención.

La Constitución española consagra, en su artículo 45, el derecho al medio ambiente y el deber de las administraciones de velar por ese derecho. Es interesante señalar que la jurisprudencia enmarca el paisaje en este derecho fundamental, antes que en el marco del derecho urbanístico:

“El paisaje, noción estética cuyos ingredientes son, tanto naturales, como culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que a finales del pasado siglo obtiene la consideración de recurso, apreciado antes como tal por las aristocracias, generalizado hoy como bien colectivo, democratizado en suma y que, por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente” (Sentencia 102/1995 del Tribunal Constitucional).

En relación con ese marco legal, debe diferenciarse entre escena y paisaje. A partir de la definición del término paisaje como “extensión de terreno considerada en su aspecto artístico” (Diccionario de la RAE, 21ª edición), en otro apartado de la investigación pretende asentarse un concepto sistémico del paisaje en el que la escena podría asimilarse al biotopo. El paisaje urbano solo puede entenderse integrado también por los ciudadanos y por la relación perceptiva establecida entre esas partes.

Este informe establece una tipología de procedimientos de intervención pública basada en parámetros típicos de la técnica administrativa, diferenciándolos según su carácter directo o indirecto. Pero también atiende al propio objeto de esa intervención pública, porque muchos instrumentos de intervención pública en el paisaje urbano limitan su objeto a la mera escena, ignorando la complejidad sistémica del paisaje.

### La escena urbana como asunto de proyecto

La escena urbana es un territorio construido. La teoría morfológica permite describirla como acumulación de hechos urbanos individuales (Rossi, 1986:70), de sucesivos y desiguales actos de transformación física del espacio. Esa descripción teórica facilita iniciar una tipología jerarquizada de esos hechos urbanos.

En su componente espacial, esa tipología se centra en el ámbito territorial del hecho: la calle, la parcela, el local comercial, la fachada, el rótulo...

Su componente temporal remite a la inercia del hecho a lo largo del tiempo. La teoría morfológica habitual limita los resultados de esa tipología de hechos al plano de la ciudad como expresión de su forma (Rossi, 1986:99). Esa limitación resulta inaceptable para el objeto de esta investigación, pero establece una radical clasificación dicotómica entre los hechos que se trasponen al plano y otros que se incorporan a la escena sin ocupar una pieza determinada del suelo urbano.

Así considerada la escena urbana, sus elementos son construcciones y su instrumento de control es el proyecto técnico por el que se define y conoce previamente el hecho.

La intervención pública sobre la escena admite dos modos: directa a través del proyecto o indirecta a través de los instrumentos de control previos o posteriores.

### **El paisaje urbano como asunto de gestión**

El paisaje no es la escena, sino la experiencia perceptiva de los ciudadanos en la escena urbana. Ese carácter experiencial introduce variantes que serán determinantes para la intervención pública.

Esta investigación se limita al paisaje público, cuya escena urbana está conformada por el espacio de utilización colectiva. Ese espacio público tiene una función relacional que otorga un carácter dinámico a la experiencia perceptiva, determinante para sus aspectos temporales y espaciales.

La escena urbana, el espacio de esa experiencia perceptiva, se corresponde con la red de los espacios públicos, que es de naturaleza continua (Esteban i Noguera, 2001:31), lo que no impide su fragmentación operativa en escenarios concretos cuya sucesión es determinante para la experiencia perceptiva en una visión serial (Cullen, 1974: 9).

El factor temporal de la experiencia perceptiva gira en torno a las condiciones de la movilidad urbana, que resultan determinantes también para la formalización de la escena urbana, especialmente del plano horizontal.

Excepcionalmente, respecto del carácter colectivo de la vida urbana, la experiencia perceptiva es individual (Rodríguez Sanabra, 1986: 53). El factor común a esas experiencias compartidas en el espacio es la búsqueda de la orientación en el territorio, la formación del mapa cognitivo (Aragonés, 1986: 70). En todo caso, se puede avanzar una clasificación del factor humano, discriminando las experiencias itinerantes de las deambulantes, el paisaje lúdico del paisaje burgués (Careri, 1984:108), atribuyéndolas a dos categorías de ciudadanos discriminadas por su conocimiento del medio ¿vecinos y turistas? con diferentes representaciones mentales de la ciudad (Lynch, 1984:33).

Es evidente que, sin pretender formar ni modificar los elementos de la escena, determinadas actuaciones intervienen en el paisaje urbano alterando las relaciones perceptivas entre los ciudadanos y esa escena. No es fácil clasificar exhaustivamente esas actuaciones y aun menos enumerar los posibles instrumentos de intervención pública sobre las mismas.

En todo caso, esos instrumentos de intervención no podrán limitarse a meros proyectos técnicos de prefiguración instantánea de la escena. El carácter dinámico y fluido de las actuaciones remite a instrumentos de gestión (Busquets, 2009: 3 y 327) igualmente continua en el tiempo.

Se incluyen en esta parte del análisis los instrumentos de gestión de la movilidad que determinan la dinámica de la experiencia perceptiva. Se incluirán también los instrumentos de gestión de las actividades económicas que determinarían el carácter de los sujetos perceptores de la escena, separándolos en las categorías antes expuestas, especialmente en relación con el turismo.

## 2. Instrumentos de intervención en el paisaje urbano de Madrid

Esta segunda parte del Informe presenta una relación analítica de instrumentos administrativos de intervención en el paisaje urbano.

Estos instrumentos se clasifican en relación con dos características. La primera, es su objeto: limitado a la escena, limitado a las condiciones de la percepción, o ampliado al paisaje en sentido integral. Y la segunda, es el carácter de la intervención: directa o indirecta, incluyendo ésta, desde la intervención orientativa previa hasta la intervención normativa.

Los diferentes instrumentos de intervención pública en el paisaje urbano, así clasificados, se comentan en relación con su estructura, su sistemática de operación y, especialmente, en relación con sus objetivos y determinaciones, en la búsqueda de un modelo público de calidad del paisaje urbano.

## 3. Intervención integral en el paisaje urbano

### Intervención orientativa: Plan de Calidad del Paisaje Urbano

Es un documento consultivo de carácter transversal, con voluntad y capacidad para impregnar todas las esferas de actuación sobre el paisaje de la ciudad de Madrid.

Esta presentación oficial del documento expone los objetivos del mismo, la transversalidad, pero también sus limitaciones, más consultivo y apenas ejecutivo. Este documento, redactado en una estructura administrativa compleja en la que la dirección técnica correspondió al área de economía sin capacidad de intervención sobre la escena, se finaliza en 2007 y se aprueba dos años después, prácticamente despojado de su capacidad ejecutiva.

En todo caso, constituye una manifestación de intenciones en relación con el modelo público para el paisaje de la ciudad (figura 1).

Sus veinte objetivos para la tutela paisajística de la ciudad se enmarcan en tres dimensiones: escénica, estructural y social. Los objetivos de las dos primeras dimensiones tienen una clara orientación hacia la intervención en la escena, directa o indirecta, si bien incluyen objetivos de actuaciones integrales de carácter temporal o efímero. La dimensión social está orientada hacia la formación de una cultura del paisaje en los ciudadanos y en las administraciones públicas, incluyendo la creación de una Oficina del Paisaje.

De especial interés para esta investigación son los objetivos A-6: Escena Comercial, definido como la ordenación y recualificación del zócalo comercial. En su pormenorización prescribe la adecuación (del zócalo) a las características de los edificios existentes. Así como el objetivo A-9: favorecer la integración obligatoria del concepto de PAISAJE en el planeamiento urbanístico.

### Intervención directa en el paisaje urbano

Interesa a este informe y a esta investigación, la intervención directa en el paisaje urbano cuando ésta esté coordinada por la administración, en la medida que pueda ser entendida como una expresión del modelo público para el paisaje urbano.

El Departamento de Intervención en el Paisaje Urbano se propone ejecutar los objetivos culturales y sociales del PDCPU.09, fortaleciendo el sentido de identidad de los ciudadanos

respecto a su barrio y ciudad, generando activación social con implicación del arte y la cultura, a través de procesos participativos con una metodología de Investigación-Acción-Participación.

Su actividad se complementa con la del Departamento de Arte Público, y se coordina y expresa en el portal de Madrid Paisaje Urbano (<http://madridpaisajeurbano.es>) con el contenido de Iniciativas del Ayuntamiento de Madrid para la mejora del espacio público y su percepción.

Desde el año 2013 se comienzan a desarrollar planes de mejora de paisaje urbano apoyados en intervenciones artísticas efímeras que se ubican en distintos barrios madrileños.

#### **4. Intervención en las condiciones de percepción**

##### **Intervención normativa: Ordenanza de Movilidad Sostenible**

Esta nueva Ordenanza (OMS.18) no expresa objetivos explícitamente relacionados con la escena ni con el paisaje urbano. Sin embargo, su primer objetivo es la necesaria, ordenada y respetuosa convivencia entre los distintos modos de transporte.

Con ese objetivo, la OMS.18 regula íntegramente la movilidad que es el componente funcional más determinante para las condiciones de percepción de la escena urbana. Algunos apartados de la OMS.18 están especialmente implicados en la gestión del paisaje urbano:

El Título segundo del libro I regula todo lo relativo a la ordenación y señalización, incluyendo las ordenaciones permanentes y temporales tanto por motivos medioambientales como por motivos de seguridad vial y protección del patrimonio. Asimismo, regula lo relativo a velocidad, señalización y zonas peatonales.

El Título Primero del libro II regula la movilidad peatonal, las aceras, calles y zonas peatonales poniendo especial atención a la seguridad vial y la accesibilidad universal de los peatones y las aceras.

El Título Tercero del libro III regula todo lo relativo a las personas con movilidad reducida y a la autorización especial que favorece su accesibilidad universal y movilidad. La atención y especial protección a este colectivo es una de las grandes líneas básicas de la Ordenanza.

##### **Intervención normativa: Normas de Implantación de Usos y Actividades Económicas**

El centro de Madrid es un área residencial híbrida. La regulación vigente, especialmente los niveles de uso del APE.00.01, reconoce la terciarización desigual del centro, diferenciando zonas residenciales puras y ejes terciarios mixtos. Esta terciarización desigual se distribuye con arreglo a cierta estructura urbana que se puede relacionar con la teoría urbanística de las supermanzanas, al menos en su componente de usos.

El recientemente aprobado Plan Especial de Hospedaje (PEH.19) diagnostica en base a indicadores del impacto de la población flotante sobre el espacio público que se relacionan directamente con las características del sujeto receptor de la escena urbana antes comentadas.

El PEH.09 asume esos niveles de uso vigentes, así como la protección de los edificios, concebida por primera vez como una oportunidad y no como una carga. Se introducen dos parámetros para pormenorizar aún más las condiciones de implantación del uso de hospedaje.

El primero los anillos en los que se pormenoriza el ámbito de este PEH.19, que se corresponden con el distrito centro, el centro histórico y la almendra central, con correcciones derivadas de los indicadores del diagnóstico.

El segundo parámetro novedoso es la condición de uso existente del edificio, coherente con el objetivo de defender el uso residencial, no solo el calificado sino, en especial, el realmente implantado.

## **5. Intervención directa: Madrid Central**

Madrid Central es una zona de bajas emisiones que comenzó a funcionar el viernes 30 de noviembre de 2018. Esta medida, contenida en el Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático, favorece al peatón, la bicicleta y el transporte público, que gana en protagonismo y espacio también con la reforma de calles como Gran Vía o Atocha. El distrito Centro se convierte así en un pulmón para la ciudad en pleno corazón de Madrid.

En sus 472 hectáreas agrupa las cuatro APR actuales y amplía su espacio también a barrios como Justicia y Universidad. En su interior no hay calles de libre circulación, salvo algunos viales con objeto de permitir determinadas incorporaciones, por lo que se elimina el tráfico de paso por el centro de la ciudad. El perímetro, que coincide con el primer cinturón de circulación de Madrid, el de las rondas y bulevares, es más intuitivo y reconocible que los el de las APR.

### **Intervención discrecional: Comisión de Calidad del Paisaje Urbano**

La CCPU fue creada por Decreto de la alcaldesa de 30 de julio de 2012 y posteriormente modificada por Decreto de 5 de agosto de 2016. Esta Comisión tiene la finalidad de ser el instrumento de participación de las distintas Áreas municipales con competencias en la materia y servir como foro de diagnóstico y reflexión sobre el paisaje urbano de la ciudad. Asimismo, dictamina las propuestas de criterios y directrices en materia de paisaje urbano y realiza el seguimiento de las actuaciones llevadas a cabo para el cumplimiento de esas directrices.

Está adscrita al Área de Gobierno de Cultura y Deportes y se constituye como órgano colegiado sin personalidad jurídica propia, estando integrada por representantes del Ayuntamiento de Madrid, de organizaciones representativas de intereses sociales y personal experto en el paisaje urbano.

## **6. Intervención en la escena urbana**

### **Intervención orientativa: Instrucción para el Diseño de la Vía Pública**

Esta IVP.00 se aprueba en 2000, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 7.14.5 las Normas Urbanísticas del Plan General, que indicaban que recogerá las recomendaciones de aplicación para el diseño de la Vía Pública, a las que habrán de ajustarse todos los planes y proyectos.

La IVP.00 se organiza en doce fichas que describen los criterios de diseño para diferentes elementos de la vía pública. Todas tienen incidencia en la construcción del plano horizontal de la escena urbana, pero especialmente la Ficha 10.0. Acondicionamiento y calidad visual. En esa ficha se reconoce que en el terreno de la calidad visual sea difícil establecer recomendaciones concretas.

Se establece una clasificación de los componentes de la escena urbana: Las fachadas; sus elementos complementarios (soportes publicitarios, etc.); La pavimentación de la sección de la vía; y sus elementos de acondicionamiento. La IVP.00 atribuye especial importancia a este último grupo.

Los criterios generales para lograr una positiva calidad visual pueden resumirse en dos: el primero se refiere a la correspondencia entre aspecto visual y distribución funcional, en aras de la legibilidad y seguridad en el uso de la escena. El segundo criterio trata de la congruencia entre la diversidad formal y la identidad de las áreas urbanas, excluyendo de esa diversidad determinados elementos demasiado generales y determinadas escalas de intervención demasiado insignificantes.

También se refiere este criterio a la regularización de la aplicación de estos criterios, que atribuye tanto a la planificación urbanística como a la normalización de elementos constructivos (NEC), sobre la se ocupa este informe en otro apartado.

### **Intervención orientativa: Ordenanza de Rehabilitación Urbana y Gestión Ambiental**

Esta ordenanza (ORUGA) se aprueba por el Pleno como documentación complementaria del Plan General. Carece de entidad jurídica propia, tiene un alcance orientativo y sus directrices no son obligatorias, aunque pueden ser exigidas por las Comisiones de Patrimonio.

A pesar de esta indefinición sobre su ejecutividad, la ORUGA es de gran interés para el objetivo de este informe porque es explícita en la expresión de un modelo público sobre algunos elementos del paisaje urbano del centro histórico.

Se organiza la ORUGA en cinco capítulos, aparentemente comprensivos tanto de las fachadas como del espacio libre público, pero solo se establecen indicaciones efectivas para las fachadas.

Se define el Zócalo o basamento como un cuerpo que compone las fachadas, otorgándole autonomía formal respecto de las plantas superiores (art.2.2). Se definen criterios y elementos geométricos de composición a los que se confía el carácter unitario de la fachada.

A ese zócalo se le atribuye el protagonismo escénico del edificio (art.2.7), relacionándolo con el ancho de la calle por su efecto perspectivo. Al regular la línea que lo corona, se la relaciona con la de los edificios colindantes, reconociendo el zócalo como un elemento que excede al edificio en su participación en la escena urbana.

La regulación de las alteraciones de los huecos en planta baja por causas de accesibilidad se subordina jerárquicamente al zócalo del edificio (art.4.6).

### **Intervención normativa: Catálogos y Normas Urbanísticas del Plan General**

El plano vertical de la escena urbana viene constituido por las fachadas de los edificios. La intervención pública sobre estos elementos se hace de forma indirecta mediante instrumentos de control a iniciativa del promotor privado.

Tres de cada cuatro fachadas del centro histórico están incluidas en el Catálogo del Plan General, que se convierte en el principal instrumento de control paisajístico.

Ese Catálogo se compone de cinco catálogos temáticos, siendo de interés para este informe el Catálogo de Edificios y el Catálogo de Establecimientos Comerciales.

El título 4 de las Normas Urbanísticas articula la interrelación de los Catálogos con este título de normas de protección y con otros capítulos, específicamente con el 8.1 que regula las condiciones de la zona primera del suelo urbano.

Una primera reflexión debe hacerse en relación con la unidad espacial de la ejecución y del control: la fachada del edificio o la del local.

El Plan General comparte con el Plan de Paisaje la subordinación jerárquica del zócalo al edificio, específicamente para las fachadas consideradas de restauración obligatoria, para las que solo se admiten obras de conservación y restauración, con las salvedades que la normativa permita (art.4.3.11).

Esas salvedades se limitan al regular el tratamiento de las plantas bajas, cuya alteración queda prohibida con carácter general en los edificios catalogados en el nivel 1 de protección, y en los niveles 2 y 3 cuando la ficha de catalogación así lo determine (art.4.3.13). Las posibles excepciones se someten jerárquicamente a la fachada del edificio limitándose a soluciones para la remodelación conjunta de la totalidad de la planta baja donde se contemple la alteración de huecos, respetando siempre los criterios de composición y simetría del edificio.

A pesar de esta subordinación jerárquica, nada impide la actuación sobre parte de un elemento protegido, incluso para el nivel 1. Esta aparente contradicción entre la unidad de intervención pública (la fachada del edificio) y la unidad de ejecución de la transformación de la escena (la fachada del local), que tiene implicaciones registrales y civiles, ha obligado a diversas interpretaciones, arbitrando procedimientos de articulación (Acuerdo de la CSPG nº 221).

Sin embargo, esa subordinación jerárquica se excepciona para los establecimientos comerciales incluidos en su catálogo específico. Al definir el Catálogo de Establecimientos Comerciales (art.4.4.2), se señala específicamente que su objeto es la protección de organizaciones arquitectónicas diferenciadas dentro de los edificios protegidos.

Esta cuestión del ámbito espacial de la intervención se extiende también a elementos de entidad menor a la unidad de ejecución de la obra, para subordinar cualquier actuación a los valores arquitectónicos de la fachada del edificio, regulando su restauración o la eliminación de impactos negativos (art.8.1.8).

Las normas sobre condiciones de carácter estético remiten a la actuación de las Comisiones de Patrimonio (art.6.10.2 y art.6.10.15), e incluso a normativas sectoriales sin aparente relación con el paisaje urbano (art.6.10.8).

La regulación de otros elementos de menor entidad atiende a varios criterios de interés para este informe.

Un primer criterio insiste en la subordinación jerárquica de estos elementos a la fachada del edificio, ninguneando la del local aun cuando ésta sea la unidad de ejecución real y tradicional para este tipo de obras. Así se hace para las marquesinas art.6.10.9), que se conciben como elementos de la fachada del edificio, excepcionando únicamente los locales cuya longitud de fachada predomine sobre la longitud total de las fachadas.



Otro criterio; remite la regulación a su norma específica, la ordenanza reguladora de publicidad exterior, otorgándole un rol de desarrollo de las normas del Plan General que se confirma en las disposiciones transitorias.

Un último criterio aplicado a los toldos (art.6.10.11) y a los banderines art.6.10.13) y muestras luminosas (art.6.10.12) regula estos elementos en relación con la configuración del espacio público, aun cuando no hay ninguna vinculación civil entre las unidades de ejecución de ambas obras. De esta forma, una reforma de la sección de la calle podría dejar en fuera de ordenación un elemento correctamente autorizado.

Esta cuestión deja de ser anecdótica si se relaciona con el factor de inercia de estos elementos, menores pero regulados como obras en el título 6 de las normas del Plan General y, por ende, así intervenidos y autorizados en las licencias o instrumentos supletorios. De esta forma, estos elementos no son jurídicamente instalaciones vinculada a la actividad sino obras susceptibles de prescripción, condición que dificulta históricamente la disciplina en esta materia.

### **Intervención normativa: Ordenanza Reguladora de la Publicidad Exterior**

Esta ORPE.09 se aprueba en 2009 sustituyendo a la Ordenanza de Protección del Paisaje Urbano de 2001, un ambicioso título para una norma que se limitaba al mismo objeto que la vigente. Es reseñable que esta ORPE.09 se cita en las normas del Plan General, doce años antes de su aprobación.

En su exposición de motivos, la ORPE.09 se presenta como una herramienta que contribuye al desarrollo del paisaje urbano como manifestación formal de una realidad social, cultural e histórica.

La ORPE.09 establece una tipología de las actuaciones publicitarias. Es de interés para este informe la diferenciación entre las actuaciones con soporte fijo y otras por la relación que tienen con la inercia de esas actuaciones. También es de interés la diferenciación de la publicidad de los elementos de señalización e identificación de establecimientos y actividades, por su diferente relación con la legibilidad del paisaje urbano pues la identificación explica el funcionamiento de la ciudad.

Se prohíbe la publicidad sonora y se limita radicalmente la publicidad móvil asociada a vehículos (art.2), reconociendo la incapacidad para controlar estas formas de contaminación ambiental expresamente contradictorias con el paisaje urbano. Tradicionalmente la movilidad estaba reservada a los sujetos de la percepción, mientras que la escena permanecía estática como referente para la orientación. En esta asignación de roles a las diferentes partes del sistema se ve alterada por la incorporación de movimiento a elementos de la escena urbana, cada vez más frecuente y para elementos de menor jerarquía.

Se reconoce la imposibilidad de regular todas las posibles formas de actuaciones publicitarias, viabilizando actuaciones extraordinarias (art.3).

Se establece una zonificación coherente con la del Plan General. El ámbito de esta investigación se incluye en la zona 2.1 Recinto Histórico.

La tipología de soportes publicitarios discrimina según material e iluminación, y según su permanencia en la escena (art.5).

Se subordinan las actuaciones publicitarias al paisaje urbano (art.8) y al patrimonio protegido (art.9), sin apenas concretar las determinaciones precisas, prohibiéndolas en los bienes protegidos con el nivel mayor.

La ORPE.09 tipifica cinco soportes publicitarios en edificios, pero para esta zona sólo se admiten para las obras (título V). Los andamios se convierten así en el más importante soporte publicitario en este entorno de alto interés publicitario por su visibilidad y actividad comercial. La regulación no incluye ninguna medida de carácter escénico ni de vinculación o retorno del ingreso económico.

Es de interés la experiencia iniciada por el distrito Centro al hilo del centenario de la Gran Vía en 2010, prohibía estas actuaciones o les imponía un equilibrio entre el mensaje publicitario y la representación de la fachada ocultada.

La ORPE.09 tipifica tres soportes para identificación de actividades: muestras, banderines y toldos.

Para esta zona, las muestras y toldos se regulan en referencia a los elementos de la fachada, obligando a las letras sueltas para evitar que constituyan superficies (art.31) aunque la redacción es ambigua para las muestras luminosas (art.32). Sin embargo, la relación entre los banderines y la fachada que los soporta apenas se regula, ni siquiera con las fachadas protegidas.

En todos los soportes, se admite su iluminación mediante proyectores cuyas dimensiones no se regulan y cuya necesidad está ampliamente superada por los avances tecnológicos.

La única relación entre los soportes y la actividad que identifican solo se establece para las actividades con especiales necesidades de identificación (art.35), como farmacias, emergencias, etc.

La ORPE.09 diferencia el carácter administrativo de las licencias y autorizaciones (art.38), diferencia que es especial interés para este informe por su relación con la permanencia en la escena urbana. Se regula la vigencia en atención a la especial naturaleza y su trascendencia en el paisaje urbano.

La vigencia indefinida de las licencias de identificación de actividades y establecimientos estará condicionada al ejercicio de la actividad, debiendo solicitarse una nueva licencia en caso de alteración del mensaje, pero no se regula nada sobre el mantenimiento del soporte que ha sido objeto de licencia urbanística de obras.

### **Intervención normativa: Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración**

La OTQ.13 se aprueba en 2013. El Ayuntamiento ha iniciado los trabajos para su modificación con un trámite de consulta pública previa en 2018. En el informe-propuesta de ese trámite se renuncia a la vía disciplinaria ante los defectos de redacción de la Ordenanza actual en relación con la indefinición de los criterios técnicos mencionados y la omisión de regulación de los aspectos de protección.

La OTQ.13 vigente se motiva en relación con la Ley antitabaco de 2010 y la Directiva 2006/123/CE. Discrimina entre Terrazas y Quioscos, en función de su permanencia.

Para las Terrazas tipifica siete Elementos que delimitan y acondicionan la terraza (art.5) para los que se autoriza su sujeción al pavimento y ocho elementos de Mobiliario (art.6) de menor entidad, pero apenas se regulan diferencias para la instalación de uno u otro tipo. Sí es de interés la diferencia en la tasa para los elementos de delimitación que suponen una interrupción visual, esto es, un acto de dominio paisajístico.

La posición de las terrazas (Art.7 y siguientes) se regula con referencias a la fachada del local y al espacio donde se instalen las terrazas, pero ese espacio no se define, resultando ambiguo la referencia a la acera, la calle... Con carácter general se priorizan las condiciones de accesibilidad del espacio público.

La referencia a actuaciones conjuntas en espacios públicos completos se limita a una ambigua referencia a la homogeneidad de la disposición del conjunto de las terrazas en cada plaza. Se elimina la regulación de la ordenanza anterior a pesar de que algún borrador previo a esta OTQ.13 sí contemplaba una regulación completa.

### **Intervención normativa: Homologación de Elementos de Mobiliario Urbano**

La Ordenanza de Mobiliario Urbano (OMU.85) se mantiene desde hace 35 años. Se ha modificado la zonificación, para coordinarla con la del Plan General, y los procedimientos de homologación en 2007. El ámbito de esta investigación se ubica en a la zona 1.

La disposición de elementos públicos de mobiliario urbano es objeto de intervención directa a través del correspondiente proyecto público. Se establece un único parámetro de accesibilidad peatonal (paso de 3 m), más exigente que el de las terrazas.

Los elementos de titularidad privada incluyen Kioscos de prensa, etc. La OMU.85 prevé un listado de emplazamientos para cada distrito, que nunca se han hecho. Se establece un régimen general de distancias entre elementos.

El diseño de los elementos se remite a una instrucción sobre Condiciones y criterios generales estéticos y de diseño del mobiliario urbano de la ciudad de Madrid, aprobado en 2017. Para las zonas históricas regula condiciones sobre materiales y acabados, apostando por la integración en el entorno. Se regulan procedimientos para excepcionar estos criterios en ámbitos de excelencia.

Estos diseños se regulan mediante dos procedimientos: Normalización y Homologación.

El Ayuntamiento aprueba periódicamente la Normalización de Elementos Constructivos (NEC), con un capítulo dedicado al Mobiliario Urbano. Este documento se compone de Fichas descriptivas de cada uno de los elementos. La NEC se reconoce como un documento vivo que va incorporando los nuevos elementos que han sido normalizados recientemente, y que tratan de dar respuesta a las nuevas necesidades sociales. Sin embargo, cualquier informe especializado se inicia con la crítica generalizada a esta colección de diseños desfasados y con abundancia de ejemplos historicistas.

Por otra parte, se pueden incorporar otros elementos, públicos y privados, mediante el procedimiento de Homologación regulado en la OMU.85.

### **Intervención discrecional: Comisión Local de Patrimonio Histórico**

Las CLPH se constituyen como un instrumento de colaboración con los municipios en el desarrollo de la labor de protección del patrimonio inmueble. Estas Comisiones son los foros donde se establecen los criterios para la intervención en los inmuebles de los Conjuntos Históricos declarados Bienes de Interés Cultural.

Se configuran en la Ley de Patrimonio Histórico (art.5) para los municipios con Conjuntos Históricos declarados como Bien de Interés Cultural. En Madrid se regulan por un decreto de 2003.

La CLPH es determinante para la intervención sobre la escena urbana porque sus dictámenes se ratifican como resoluciones de la Dirección General de Patrimonio Cultural, preceptiva y vinculante para cualquier actuación en un Conjunto Histórico que no tenga aprobado un Plan de Protección. El acuerdo de aprobación del Plan General de 1997 no está reconocido como Plan de Protección en el ámbito denominado Cerca y Arrabal de Felipe II, que supone la mitad del ámbito de esta investigación.

La CLPH no suele adoptar criterios de alcance general. Recientemente sí ha adoptado uno sobre Iluminación ornamental y comercial en edificios protegidos, asumido por la CPPHAN. Este criterio viabiliza la iluminación de las fachadas, incidiendo en la subordinación a la composición de las mismas.

### **Intervención discrecional: Comisión de Protección del Patrimonio Histórico-Artístico y Natural**

La CPPHAN se encuentra prevista en las Normas Urbanísticas del Plan General. Su funcionamiento está regulado por un Decreto de la alcaldesa de 2016.

La intervención de la CPPHAN es preceptiva pero no vinculante, pudiendo los servicios competentes apartarse justificadamente de su dictamen.

Son de interés para este informe los criterios generales acordados por la Comisión, en particular los aprobados como Instrucción del Coordinador General de Urbanismo en 2012 e incorporados como anexo a la Ordenanza vigente. Estos criterios se organizan en dos grupos, el cumplimiento del primero exime del dictamen de la CPPHAN, el segundo tiene carácter orientativo. La CLPH no ha asumido estos criterios.

Se incluyen criterios sobre huecos de planta baja y sobre elementos de identificación de actividades. En general, concretan soluciones coherentes con el Plan General y la ORPE.09, incidiendo en la subordinación a las referencias de la fachada del edificio y en el orden y la homogeneidad de los resultados. Se prescribe la recuperación de huecos originales acreditados, admitiéndose en su defecto soluciones ordenadas según los huecos de plantas altas.

Es reseñable para esta investigación, la actuación de esta Comisión protegiendo determinados rótulos publicitarios con rango inmobiliario y autorizando su traslado posteriormente.

### **Intervención procedimental: Ordenanza de Adaptación de la Directiva 2006/123/CE.**

Esta Ordenanza de Adaptación al ámbito de la Ciudad de Madrid de las previsiones contenidas en la normativa estatal y autonómica de transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 2011 (OTD.11) modifica toda la normativa de aplicación en materia de escena urbana. En algún caso,

esta directiva liberalizadora motiva e inspira una nueva ordenanza, algo paradójico tratándose de actuaciones privadas en suelo público.

La OTD.11 trae causa de la legislación estatal y autonómica que traspone la Directiva, pero tanto en esta ordenanza como en las de tramitación de licencias, la normativa municipal ha ido más allá de lo legislado.

### Intervención procedimental: Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas.

La Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la ciudad de Madrid (OAAE.14) se aprueba en 2014, derogando la Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión de Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades (OGLUA.09) de 29 de junio de 2009, parcialmente anulada por sentencia judicial.

Esa OGLUA.09 había establecido en Madrid un régimen semiprivado para la tramitación de licencias de implantación de actividades. Ese régimen se basa en la articulación del procedimiento de Declaración Responsable y en la cesión de competencias públicas a Entidades Colaboradoras privadas. Se crea la Agencia de Actividades como órgano autónomo para la concesión de licencias. La OAAE.14 mantiene ese régimen, al amparo de la Directiva se amplía el ámbito de la Declaración Responsable que incluye casi cualquier actividad económica y todo tipo de obras, incluida nueva planta y edificios protegidos, excepto de nivel 1.

A los efectos de este informe, es de interés el cambio en el momento de la intervención administrativa, con la Declaración Responsable ese control pasa de ser previo a ser posterior a la ejecución (figura 1). Este nuevo modelo de control es ya el general para la transformación de la parte edificada de la escena urbana.

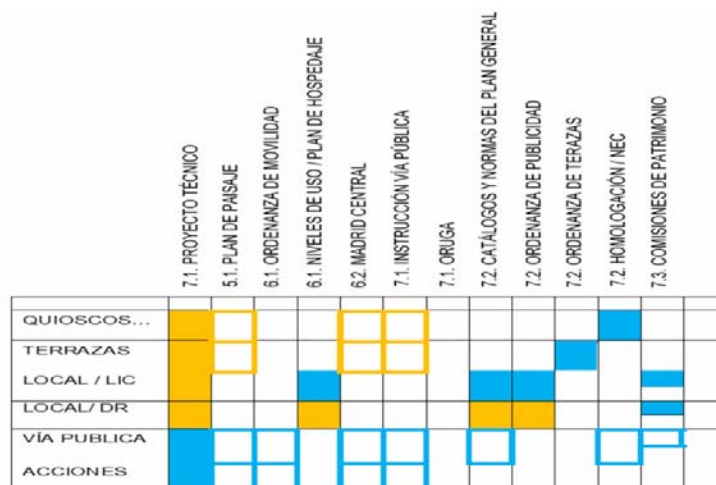


Figura 1. Procesos de intervención administrativa en el paisaje.

Fuente: elaboración propia.

### **Intervención directa: Proyecto Público**

El instrumento de intervención pública directa es el proyecto público de la escena urbana, generalizado como instrumento de construcción del plano horizontal.

La unidad espacial de intervención es diversa y frecuentemente compleja, pero puede descomponerse en elementos celulares de espacio público (la plaza, el tramo de calle) que se asimilan a los escenarios de la experiencia perceptiva (Cullen, 1974:9).

Aun tratándose de un instrumento de intervención explícitamente escénico, es evidente su relación con otros componentes del paisaje y específicamente con las condiciones de movilidad.

En este sentido, en otros capítulos de la investigación se establecen las características de tres tipos de espacios urbanos (figura 4): los orientados al tráfico rodado, con segregación física de modos de movilidad, los orientados a la actividad comercial, concebidos como espacios compartidos sin orientaciones para su uso y los orientados a la convivencia vecinal, viarios de coexistencia autoexplicativos de su funcionamiento. Esta tipología escénica se propone sin perjuicio del funcionamiento real de la movilidad y de su gestión, que se ha comentado en otro apartado como intervención sobre las condiciones de percepción.

La distribución de esta tipología obedece tanto a factores cronológicos como estructurales, pero admite una lectura estructural relativamente coherente.

Solo muy excepcionalmente, este instrumento de intervención directa se ha extendido al plano vertical de la escena urbana.

## **7. Participación ciudadana**

Los instrumentos de planeamiento articulan procedimientos de participación ciudadana regulados por la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

También los instrumentos normativos se someten a procedimientos de participación ciudadana, articulados legalmente, gracias a las novedades de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Entre estas novedades destaca la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y organizaciones.

Se trata de un trámite novedoso que no se encuentra incorporado en el procedimiento de elaboración de normas municipales contemplado en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid. La consulta pública se sustanciará a través del portal web correspondiente. Este procedimiento ya está iniciado en la modificación de la ordenanza de terrazas y otras.

Sin embargo, la manifiesta insuficiencia, la inadecuación del momento de esa participación y, especialmente, la falta de concreción de esos instrumentos, han alimentado la instrumentación de procedimientos complementarios. Es de especial interés las experiencias de participación en el diseño del espacio público en los últimos años.

Decide Madrid es la plataforma de participación ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, que articula esa participación en los procedimientos normativos y en algunos proyectos municipales de intervención directa en el paisaje urbano.

La mayoría de los debates y propuestas se ocupan del espacio público, la movilidad u otros temas relacionados con el paisaje urbano.

Especial interés tiene la experiencia de los presupuestos participativos, porque articula la participación en todas las fases de la actuación. El contenido de nueve de las diez propuestas mejor valoradas para el distrito centro es explícitamente escénico.

## **8. Conclusiones: modelo público de paisaje urbano**

Una primera y evidente conclusión del análisis expuesto trataría sobre la dispersión instrumental de la intervención pública en el paisaje urbano. Se trata de una cuestión tradicionalmente irresuelta para el paisaje (Busquets, 2009:4ª parte), como para cualquier tema transversal, que se zanja precipitadamente reclamando un documento integrador comprensivo de todas las facetas del tema y de todos los niveles y formas de intervención.

Sin embargo, la complejidad instrumental expuesta excede a la mera dispersión. El sistema instrumental madrileño de intervención en el paisaje no es descabellado sobre el papel. Se inicia en torno a un documento integral sin alcance ejecutivo directo pero cuyas estrategias, criterios y objetivos se desarrollan en un abanico de instrumentos diverso pero articulado.

Para una verdadera articulación de ese sistema resultaría determinante avanzar en el objetivo del capítulo de la investigación que se basará en este informe: la definición de un modelo público para el paisaje urbano de Madrid.

Sin perjuicio de mejor articulación en esa investigación, y no siendo objeto de este informe la formulación de una propuesta, sí pueden exponerse algunas bases para identificar el modelo público de paisaje subyacente a los instrumentos de intervención administrativa:

La estructura perceptiva está protagonizada por el mosaico (figura 2) de áreas paisajísticas antes que por grandes estructuras visuales.

El distrito Centro es un área relativamente compacta y homogénea. Su capacidad para ser descompuesta en áreas menores susceptibles de un tratamiento diferenciado es limitada. Su organización interna se basa, no tanto en la escena como, en otras condiciones de la percepción, como las de movilidad o las de la terciarización, acentuadas en determinados ejes (figura 3).





Figura 2. Mosaico de unidades de paisaje.  
Fuente: Plan director de paisaje.



Figura 3. Niveles de uso del APE.00.01.  
Fuente: Plan General de 1997.

Adolece ese modelo público de una mínima coherencia o articulación entre los ámbitos de ejecución. Para el plano horizontal, el ámbito de ejecución escénica es el tramo de calle (figura 4) mientras que para el plano vertical es la fachada del local (figura 5), y sobre la jerarquía de actuaciones.

Los criterios para el plano horizontal de la escena urbana se subordinan a la coherencia entre la solución formal y la distribución funcional de la accesibilidad. En este sentido, una vez asentado un modelo general de movilidad, es de esperar que se generalice este criterio.



Figura 4. Locales del Ayuntamiento según Censo.  
Fuente: Plan director de paisaje.



Figura 5. Tipologías de calles.  
Fuente: Elaboración propia.

Para el plano vertical de la escena, cualquier decisión se subordina al orden, existente o reconstruido, de la fachada del edificio (figura 6), reconociendo cierta autonomía del zócalo comercial.



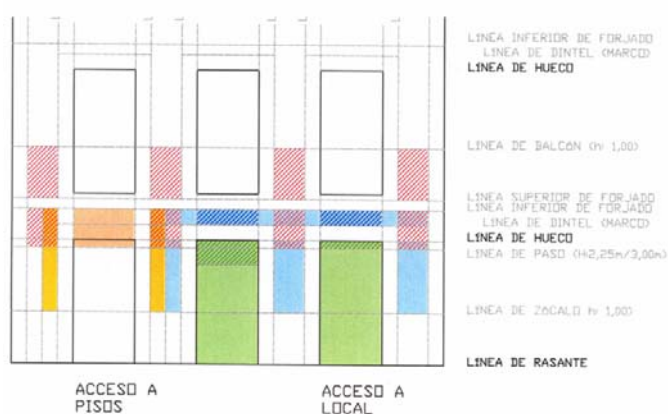


Figura 6. Referencias de la fachada para soportes publicitarios.

Fuente: elaboración propia.

Ese modelo público de paisaje urbano será determinante el objetivo último de la investigación: valorar el retorno, en términos de incremento de la calidad paisajística, de los esfuerzos acometidos por los diferentes agentes públicos y privados.

Este informe sobre la intervención administrativa en el paisaje urbano en Madrid debe completarse con un estudio comparado con la regulación en otras ciudades similares. Estudio para el que se disponen de antecedentes solventes (Fariña, 2006) (Busquets, 2009:5ª parte).

## Referencias

- Aragónés, J. I. (1986). Cognición Ambiental. En J.I. Aragónés y F. Jiménez Burillo (compiladores), *Introducción a la Psicología Ambiental* (1ª ed.) (pp. 65-81). Madrid: Alianza.
- Busquets J., Cortina A., et al (2009) *Gestión del Paisaje*. (1ª ed.). Barcelona: Ariel.
- Busquets, J. (2009) La gestión del paisaje como proceso. En J. Busquets, y A. Cortina (coordinadores), *Gestión del Paisaje*. (1ª ed.). Barcelona: Ariel.
- Careri, F. (2002). *Walkscapes*. (traducción castellana: (2002). *Walkscapes* (1ª ed.) Barcelona: Gustavo Gili).
- Cullen, G. (1971). *Townscape*. (traducción castellana: (1974). *El paisaje Urbano* (1ª ed.) Madrid: Blume).
- Esteban I. Noguera, J. (1998). *Elements d'Ordenació Urbana* [traducción castellana: (2001) *Elementos de Ordenación Urbana* (1ª ed.) Barcelona: UPC.
- Fariña, J. (2006) Formas de Regulación de la Escena Urbana en varias ciudades europeas. *CIUR* 48. Madrid: Instituto Juan de Herrera.

Instrucción para el Diseño de la Vía Pública. Recuperado de:

<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Vivienda-y-urbanismo/Publicaciones/Instruccion-para-el-Disenio-de-la-Via-Publica>

Lynch, K. (1960). *The image of the city*. (traducción castellana: (1984). *La imagen de la ciudad* (1ª ed.) Barcelona: Gustavo Gili).

Madrid Central - Zona de Bajas Emisiones. Recuperado de:

<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Movilidad-y-transportes/Incidencias-de-Trafico/Madrid-Central-Zona-de-Bajas-Emisiones>

Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. BO. Comunidad de Madrid, 19/04/1997, n. 92, 6-148.

Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración. BO. Ayuntamiento de Madrid 06/08/2013 n. 6977, 5 - 32

Ordenanza Reguladora de la Publicidad Exterior. BO. Ayuntamiento de Madrid 10/02/2009 n. 5.892, 7-21.

Ordenanza de Movilidad Sostenible. BO. Comunidad de Madrid, 23/10/2018, n. 253, 130-251.

Ordenanza de Rehabilitación Urbana y Gestión Ambiental. Recuperado de:

<http://www.coam.org/media/Default Files/.../docs/.../informacion-publica-OMIAU.pdf>

Plan de Calidad del Paisaje Urbano de la Ciudad de Madrid. Recuperado de:

<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Vivienda-y-urbanismo/Publicaciones/Plan-de-Calidad-del-Paisaje-Urbano-de-la-Ciudad-de-Madrid>

Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje. BO. Comunidad de Madrid, 23/04/2019, n. 95, 206-225.

Rodríguez Sanabra, F. (1986). Percepción Ambiental. En J.I. Aragonés y F. Jiménez Burillo (compiladores), *Introducción a la Psicología Ambiental* (1ª ed.) (pp. 51-64). Madrid: Alianza.

Rossi, A. (1966). *L'Architettura della città* (traducción castellana: (1971) *La arquitectura de la ciudad* (7ª ed.), Barcelona: Gustavo Gili).