

JORNADAS TÉCNICAS MUNICIPALES

el PAISAJE del CENTRO HISTÓRICO



OFICINA del CENTRO



madrid

Esta publicación recoge las actas de las Jornadas Técnicas municipales EL PAISAJE DEL CENTRO HISTÓRICO celebradas los días 20 y 21 de Octubre de 2005 en el Centro Cultural Municipal Puerta de Toledo.

Sea el primer agradecimiento para la familia de D. Julio Cano Lasso, pues la portada del libro está elaborada a partir de un dibujo suyo de la Fachada Urbana de Madrid, incluido en un trabajo titulado "La Ciudad y su Paisaje" que publicó el propio autor en los años setenta.

Hay que agradecer también a los propios ponentes su desinteresada colaboración en esta publicación.

Los textos publicados son transcripción de las conferencias dictadas en las jornadas con ocasionales incorporaciones procedentes de las ponencias escritas previas, que se anotan en cada caso.

Las ilustraciones son, en general, las utilizadas por los ponentes en cada caso y/o la incluidas en los estudios realizados para el Ayuntamiento de Madrid, cuando la ponencia consistía en la presentación de ese estudio. La mayoría son de elaboración propia de los ponentes, otras proceden de los archivos municipales, de diversas páginas web de administraciones públicas, o están tomadas del libro "Historia del urbanismo" de P. Sica publicado por el I.E.A.L. o de otras publicaciones académicas.

Para la realización de la publicación, y de las propias jornadas se ha contado con la asistencia técnica de Verónica del Mata, Alba Pracucci, Belén Álvarez y de la empresa Synergie Consultores.

La supervisión de la publicación ha correspondido al Departamento de Paisaje Urbano de la Oficina del Centro del Ayuntamiento de Madrid bajo la dirección de Antonio Díaz Sotelo con la colaboración de Begoña San José Herrera y Lydia Navarro Velasco.

También han colaborado Beatriz Blanco García, Beatriz Gil Expósito, Gema González Molina, Isabel Berenguer Seguí, Isabel García-Escudero Gómez, Jerónimo Bermejo Jiménez, Paloma Esteban Atienza, Raquel González Fernández, Rosa María González Mediavilla, Soledad Checa Sánchez y Virginia Blanco Blanco.

Finalmente agradecer su apoyo al propio Ayuntamiento y en su Nombre a:

D. Miguel Ángel Villanueva González

Consejero Delegado del Área del Gobierno de Economía y Participación Ciudadana.

D. Juan del Álamo Jiménez

Coordinador de Participación Ciudadana y Oficina del Centro

D. Javier Serrano de Toledo

Director General de la Oficina del Centro

D. Fermín Oslé Uranga

Director General de Vías Públicas y Equipamientos Urbanos

D. Juan José Echevarría Jiménez

Director General de Patrimonio Cultural

EDITA: © AYUNTAMIENTO DE MADRID.

Área de Gobierno de Economía y Participación Ciudadana. Oficina del Centro

DISEÑO: ALCANDORA PUBLICIDAD, S.L.

IMPRESO POR: GRÁFICAS MANFAR

ISBN: 978-84-7812-655-2

DEPÓSITO LEGAL: M-9188-2007

Esta publicación, al igual que las propias Jornadas, ha sido coordinada por Antonio Díaz, Jefe del Departamento de Paisaje Urbano de la Oficina del Centro, con la asistencia de la empresa Synergie v.p., S.L.

→ PRESENTACIÓN	→ 005
Miguel Ángel Villanueva González. Consejero Delegado del Área de Gobierno de Economía y Participación Ciudadana.	
→ APERTURA	→ 009
→ ESTRUCTURA DE LAS JORNADAS	→ 013
SESIÓN A: EL PAISAJE URBANO DEL CENTRO DE MADRID	
EL PAISAJE URBANO DE MADRID. Carlos Sambricio Ribera de Echegaray	→ 017
LA CIUDAD DE LAS APARIENCIAS. Félix Murcia Aguayo	→ 033
DIAGNÓSTICO SOBRE LA CALIDAD DEL PAISAJE URBANO DE MADRID Javier Maderuelo	→ 053
MAPA DE ÁREAS PAISAJÍSTICAS. José Fariña Tojo José Antonio Corraliza Rodríguez	→ 067
→ SESIÓN B: EL PROYECTO DEL ESPACIO PÚBLICO	
PROYECTOS DEL ESPACIO PÚBLICO EN ENTORNOS HISTÓRICOS. Marco Ardielli ...	→ 087
LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN DE LA CIUDAD. COMO ESPACIO PÚBLICO: ALGUNOS CASOS EN ITALIA. Claudio Calvaresi	→ 097
ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DE LOS MATERIALES CONSTRUCTIVOS EN LA URBANIZACIÓN DE CALZADAS Y PAVIMENTOS DEL CENTRO DE MADRID. Antonio Lopera Arazola	→ 109
PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE ESPACIOS URBANOS DE LYON. Jean Louis Azema	→ 119
→ SESIÓN C: COORDINACIÓN DE ACTUACIONES DE PAISAJE URBANO	
ORDENANZAS CROMÁTICAS SOBRE PAISAJES CONSTRUIDOS. Joan Casadevall Serra	→ 133
LA ADECUACIÓN DE LA ESCENA URBANA: DISEÑO, PROGRAMACIÓN, GESTIÓN. Francisco Pol	→ 147
MESA REDONDA: INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE PAISAJE URBANO	→ 160
LA EXPERIENCIA DEL INSTITUTO DEL PAISAJE. J. Manel Clavillé Inglés	→ 161
REGULACIÓN DEL PAISAJE URBANO EN VARIAS CIUDADES EUROPEAS. José Fariña Tojo	→ 165
ASPECTOS DEL PAISAJE URBANO EN LA CATALOGACIÓN DE EDIFICIOS. Victoria Catalina Muñoz	→ 169
EXPERIENCIAS RECIENTES DE LAS ORDENANZAS SOBRE MOBILIARIO Y PAISAJE URBANO. Juan José Fernández-Villa Medina	→ 173
DEBATE	→ 177
→ CLAUSURA	→ 183
→ EXPOSICIÓN DE PANELES	→ 187

Regulación del paisaje urbano en varias ciudades europeas

José Farina Tojo

1. Introducción

La ponencia que se expone a continuación pretende dar respuesta a la pregunta ¿con qué instrumentos se regula el paisaje urbano de las ciudades europeas tradicionales? La respuesta la podría dar muy rápidamente: no hay nada nuevo, es decir, después de haber analizado un conjunto de países y ciudades, todos los instrumentos son bastante conocidos; sí hay tendencias pero no hay cosas demasiado innovadoras. Está todo inventado en una materia en la que llevamos muchísimos años trabajando.

El primer problema consistió en determinar qué se entiende por "paisaje urbano". Después de hacer decenas de consultas en los organismos gestores de más de treinta ciudades de la Unión Europea pudimos constatar que, en un ochenta por ciento de los casos, nos remitían a las áreas de medio ambiente, zonas verdes, arbolado, jardinería, etc.

En realidad esto era parte de lo que pretendíamos encontrar. Pero sólo era una parte. También pretendíamos saber cómo se regulaba la instalación de carteles publicitarios, antenas, sillas en el espacio público o toldos. Incluso qué procedimientos se seguían para seleccionar, adquirir y mantener el mobiliario urbano, cómo se determinaban los materiales y el color de los pavimentos o hasta que punto se obligaba a los propietarios a mantener el color de una fachada tradicional.

Todo esto probablemente respondía mejor a la expresión "*escena urbana*" que a "*paisaje urbano*", sin embargo nosotros usamos indistintamente los dos términos porque realmente no está muy claro a cuál deberíamos referirnos. La palabra "*paisaje*" siempre va unida a connotaciones relacionadas en parte con la naturaleza, mientras que "*escena*" presenta una carga antrópica muy fuerte. Además, para una ciudad que se vive más que se admira, "*escena*" sea más adecuada. En cualquier caso, una vez aclarado el sentido de ambos términos, el equipo que ha redactado este trabajo decidió utilizarlos de forma indistinta. No por falta de rigor en su uso, sino porque entendía que también el medio ambiente, las zonas verdes, el arbolado, o la jardinería formaban parte de aquello que quería estudiar.

Ya desde el principio se plantea otro problema complicado: la escena o el paisaje urbano parecía que se componía como de dos grupos de elementos diferentes: unos eran el esqueleto, aquella forma de la realidad que le daba forma al espacio, el tejido, los edificios, las alineaciones; y por otra parte estaba la vestimenta, el mobiliario, las luces, los árboles, las terrazas, la gente, etc.

En general puede decirse que "*el esqueleto*" normalmente aparece regulado por el planeamiento y por la legislación sectorial de Protección del Patrimonio, como pasa aquí. Tenemos una ley de

Patrimonio Estatal del año 85 que se encarga de regular los Bienes de Interés Cultural en unos casos y los bienes declarados por la Comunidad en otros. Los músculos, la piel y la ropa que (junto con este esqueleto) sí que presentaba un variado elenco de soluciones.

De manera que urbanistas y planificadores se encargaban de la parte más estructural y un variado elenco de profesionales desde simples funcionarios hasta "*paisajistas*" se encargaban de la parte más accesoria o superficial. Sin dejar de mirar a la parte más estructural, el equipo decidió centrarse en los elementos más accesorios ya que parecía que el concepto de paisaje urbano estaba mucho más relacionado con esta parte. O que, de cualquier forma, era la parte menos estudiada.

2. El estudio

En el trabajo estudiamos una serie de ciudades germano parlantes; Berlín, Munich y Viena, ciudades, belgas, ciudades francesas, ciudades italianas, de los países nórdicos, portuguesas, del Reino Unido y también, a modo comparativo, algunas ciudades españolas a las que no me referiré ahora porque no era el objetivo fundamental.

Tuvimos muchos problemas, el lenguaje era un problema complicado, también el propio método de elección de las ciudades y de los países; de cualquier manera pienso que el interés reside en la gran cantidad de información recopilada. La respuesta a la pregunta de con qué instrumentos se regula, no podía ser de otra manera, es muy variada y conocida. Puede decirse que existen casi tantas respuestas como ciudades, de donde podíamos deducir que en realidad no existe una respuesta. Cada ciudad ha ido poniendo el énfasis en alguna de las posibles soluciones y adaptando los procedimientos a aquella forma de ser de cada una. Por lo tanto no hay que centrar el interés en la búsqueda de fórmulas milagrosas, sino en cómo los diferentes organismos administrativos han ido adaptando una serie de instrumentos a las peculiaridades de su propia ciudad. Casi en ningún caso se recurre a una única forma de regulación, lo normal es que se recurra a varias formas porque los problemas que se plantean también son de diferente tipo.

Además en algunos países existen verdaderas baterías de regulaciones en cascada. El énfasis que se está poniendo en el Reino Unido o en los países nórdicos en cuestiones de sostenibilidad y participación ciudadana, quizá sea lo más novedoso; se está dando una nueva dimensión a la cuestión de la regulación con intentos manifiestos de implicar a los ciudadanos tanto en el control de la regulación como en el diseño de la misma.

También aparece la necesidad, en todos los casos, de una didáctica; es decir, aparece la necesidad de que el ciudadano comprenda y tenga muy claro qué es lo que se está haciendo y por qué, así como la necesidad de que se vea implicado. Los sistemas son muy variopintos, desde manuales claros y directos con ejemplos y fotos tomadas de la vida de la ciudad en lugar de series de artículos, títulos, secciones, subsecciones, que tampoco motivan al ciudadano.

A veces es difícil conjugar esta visión de la regulación con la seguridad jurídica, porque cuando uno pone ejemplos, valen para eso y no para más, por lo que la seguridad jurídica se puede ver comprometida. Pero existen métodos, como los manuales de aclaraciones o los manuales ejecutivos, que no sustituyen sino que complementan a lo articulado, es decir, realmente hay maneras de poder conjugar unas cosas y otras.

3. Tipología de regulaciones

En cualquier caso sí que se pueden detectar unos bloques de respuestas que he intentado agrupar.

La respuesta de las regulaciones particulares

En primer lugar, están las regulaciones particulares, que se da en la mayor parte de las oficinas municipales consultadas. Se va dando respuesta a los problemas de escena que se van produciendo mediante reglamentaciones. Por ejemplo, ordenanzas sobre la publicidad en el sector del centro histórico. O normas de colocación de antenas parabólicas, o colocación de paneles solares. Son normas que resultan interesantes, pero van apareciendo conforme se va planteando el problema.

Ciudades como Edimburgo, tienen un verdadero plan para ir acometiendo estas cuestiones de forma paulatina, incluso con su revisión y adaptación cuando transcurre cierto tiempo. En otros casos simplemente se va saliendo del paso, regulando según aparece la cuestión.

Las ventajas de las regulaciones particulares son evidentes; se trata de un instrumento que se adapta fácilmente a cualquier situación, su revisión es bastante sencilla, y lo suficientemente flexible como para concretar mucho en algunos casos y poco en otros, y permite que la oficina técnica vaya construyendo un corpus paso a paso.

Su principal desventaja es que puede dar lugar a un auténtico marasmo normativo en el que el administrado se pierda. Para evitarlo en algunas ciudades europeas se ha recurrido a dos soluciones. Por una parte, planificando la aprobación y revisión de normas con el establecimiento de un programa. Y por otra, facilitando al administrado la obtención de información necesaria mediante un catálogo actualizado de normas (por ejemplo, mediante la posibilidad de que pueda conseguir cada una, o todas, a través de Internet). También la propia redacción de la norma ayuda: no es lo mismo la árida lectura del Boletín Oficial correspondiente que su traducción en forma de manual con dibujos, esquemas y fotos explicativas (caso de Edimburgo). Este segundo sistema tiene además la ventaja de que el ciudadano puede convertirse en colaborador de la institución oficial, reclamando que "aquello" no está ejecuta de acuerdo con la normativa (porque entiende la normativa), y ayudando a la Oficina Técnica correspondiente a detectar las anomalías.

La regulación en forma de código

Otra forma de enfoque es el tema de los códigos. El interés de los códigos radica en la congruencia que se pueda dar a las siguientes regulaciones; como hay una forma global de entendimiento del problema, hay una respuesta global, por lo tanto, las regulaciones se pueden hacer teniendo un objetivo.

El concepto unitario de escena urbana o de paisaje según este sistema se traduce en una regulación única. Hay algunas ciudades, incluso españolas, que lo tienen. Intelectualmente el razonamiento es

impecable, sin embargo desde el punto de vista práctico surgen problemas.

El primer problema es que los códigos son de difícil modificación, entonces se empieza a producir una serie de actuaciones y rectificaciones en el código que entorpecen, van haciendo que el código sea cada vez menos código, es decir un código con una serie de ediciones que se refieran a problemas que han ido apareciendo.

De esta manera, comienzan a aparecer regulaciones específicas separadas del código, y el código se convierte en una norma más, pero rebosante de modificaciones parciales que hacen que su consulta sea complicada y farragosa.

La regulación mínima

Después está la "regulación mínima" que, en lugar de prolijas regulaciones normativas, ésta se reduce al mínimo imprescindible, sustituyéndose por recomendaciones que pueden ser seguidas o no, pero que una Oficina Técnica tiene, necesariamente, que interpretar. La norma es: "si Vd. Sigue la recomendación no va a tener problemas, pero si se aparta de ella tendrá que convencernos de que su solución es mejor".

También puede darse la regulación mínima sin recomendaciones. En ese caso es necesario convencer a la Oficina Técnica correspondiente.

La ventaja de este sistema es la eliminación evidente de la burocracia, su flexibilidad, la facilidad de responder ante cualquier problema planteado. Su inconveniente básico es la discrecionalidad con la inseguridad jurídica que conlleva. Según qué casos, puede facilitar la corrupción.

Los planes o programas

Respecto a los planes y programas, tienen la misma ventaja básica que los códigos. Es decir, que es relativamente sencillo darle un tratamiento unitario y congruente a todos los elementos que conforman la escena urbana. Además suelen tener vigencia por un período de tiempo limitado, cuentan con asignación presupuestaria y el ciudadano los entiende mucho mejor ya que suelen basarse en un conjunto de ideas-fuerza que sirven para orientar el conjunto.



1/20

Ernesto L. Virgos del Puerto