

**DOCUMENTO PARA EL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA ELABORACION DE LA ORDENANZA PARA LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE URBANO DE MADRID****1. Antecedentes**

De acuerdo con lo establecido por la Constitución Española, en su artículo 9.2, corresponde a los poderes públicos, entre otras, facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

A su vez, la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 4.1, a) otorga a los ayuntamientos, entre otras atribuciones, la potestad reglamentaria dentro de la esfera de sus competencias. Esta capacidad les permite dotarse de disposiciones administrativas de carácter general y supeditadas a la ley que reciben el nombre de ordenanzas municipales.

De la vigente regulación local, seguidora del planteamiento tradicional en la materia, establecida en los artículos 20 (organización municipal), 22 (competencias del Pleno), 47 (régimen de mayorías), 49 (tramitación de ordenanzas locales), y 70 (publicación y notificación), todos ellos de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), se desprende el procedimiento que ha de seguirse en la aprobación de ordenanzas locales, entre cuyos trámites figura el denominado trámite de información pública y audiencia a los interesados, por plazo mínimo de treinta días, para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

Dicho lo anterior, es necesario señalar con relación a la participación de los ciudadanos y las organizaciones más representativas potencialmente afectadas, en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, Ley de procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LPACAP, en su artículo 133, recoge, a diferencia de lo que ocurre en la esfera local, tres fases: un nuevo trámite de "consulta pública", con carácter obligatorio, en la fase de anteproyecto o proyecto normativo, un trámite de audiencia y por último un trámite de información pública.

Este nuevo trámite de consulta pública tiene como objetivo el de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, recabando su opinión acerca de:

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

Añade la ley, además, que la consulta pública se sustanciará a través del portal web correspondiente, siendo un trámite exigible para todas las Administraciones Públicas en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

En este contexto, con el objeto de dar cumplimiento a lo determinado en el artículo 133 LPAC, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno de 20 de octubre de 2016 se aprobaron las Directrices que precisan cómo ha de sustanciarse la consulta en el procedimiento general de elaboración de ordenanzas y reglamentos en el Ayuntamiento de Madrid.

## Información de Firmantes del Documento



En este sentido, dicha Instrucción contempla, entre otros aspectos, además del ámbito de aplicación de la consulta pública de cada iniciativa y la competencia para convocarla, también el plazo de consulta, que será de un mínimo de 15 días naturales, así como los destinatarios que serán 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.

Por otra parte, la Instrucción establece que la presentación de sugerencias deberá realizarse a través de la página web <https://decide.madrid.es/>, donde figurará, en lugar visible, un punto de acceso a la consulta pública previa para facilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa.

Los aspectos sobre los cuales se pide realizar aportaciones, tal y como se ha indicado anteriormente, son los que se enumeran y describen a continuación, conforme a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

## 2. Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa

Esta iniciativa de regulación pretende limitar las afecciones que alteran de manera negativa la imagen de la ciudad y el uso de sus espacios públicos.

La contaminación del paisaje urbano toma diversas formas, desde elementos visuales (fachadas, publicidad y demás instalaciones accesorias) que deterioran la calidad paisajística, hasta ocupaciones privadas de los espacios públicos, que limitan su disfrute. La Ordenanza para la protección del Paisaje Urbano busca delimitar de manera integral los elementos y actuaciones que vayan a provocar efectos negativos en el paisaje, a la vez que adaptarse a la evolución de este.

## 3. Posibles alternativas regulatorias y no regulatorias

La cuestión que nos ocupa, entendemos que procede ser regulada mediante una ordenanza propia porque tiene como destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas, es susceptible de ulteriores y sucesivas aplicaciones, supone una innovación del ordenamiento jurídico y, facilita una visión de conjunto y un tratamiento sistemático a los usos y actividades que inciden en el Paisaje Urbano.

Revisando el contenido de las actuales Ordenanzas Municipales que regulan aspectos sectoriales del Paisaje Urbano, una hipotética modificación de estas para incorporar a cada una de ellas aspectos paisajísticos, mantendría o incrementaría la complejidad de la materia, siendo, por ello, una mejor alternativa crear una Ordenanza *ad hoc*. Esta ha sido la opción llevada a cabo, por ejemplo, por la ciudad de Barcelona; así como por la ciudad Santa Cruz de Tenerife.

En la Ordenanza de Barcelona de Uso del Paisaje Urbano de 1999, enfocada prioritariamente al control de la publicidad, se diferencia entre uso natural del paisaje (es decir, el uso público) y el uso excepcional del paisaje (el uso privado de éste con carácter temporal); se enumeran los elementos del Paisaje Urbano; se delimitan zonas según la intensidad del Paisaje y se regulan las acciones permitidas y prohibidas a través de las correspondientes licencias.

Esta ordenanza parte de diferenciar, desde la perspectiva del ciudadano, entre un “uso natural” y un “uso excepcional” del Paisaje Urbano. En dicha ordenanza municipal se indica que en el despliegue material del concepto de ‘paisaje urbano’ se han diferenciado, desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos, tres niveles:

### Información de Firmantes del Documento

M<sup>º</sup> CARMEN GONZALEZ FERNANDEZ - SECRETARIA GENERAL TECNICA  
ANDREA LEVY SOLER - DELEGADA DEL AREA  
URL de Verificación: [http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 10/06/2021 13:21:16  
Fecha Firma: 14/06/2021 13:27:31  
CSV : 9801FFD752662650



- a) el derecho colectivo de los ciudadanos al Paisaje Urbano heredado de las generaciones precedentes como uno de los elementos del medio ambiente urbano (artículo 45.1 CE). Este derecho colectivo, constituye un límite, incluso constitucional, para cualquiera de las formas de los posibles derechos individuales que en un segundo y tercer nivel regula la ordenanza.

Para dicha ordenanza, el disfrute del Paisaje Urbano que deriva de un derecho preexistente a la intervención municipal se califica como “*uso natural*”, compatible, por definición, con el referido derecho colectivo. El uso natural es aquel en virtud del cual las personas intervienen, en los términos previstos en la Ordenanza, en su provecho (funcional, estético, económico, etc.) sin causar distorsión en el derecho colectivo a la percepción de un paisaje urbano armónico que tienen los demás ciudadanos.

El uso natural del Paisaje responde a la perspectiva urbanística de control de la conservación y desarrollo de la ciudad en determinados aspectos que podrían afectar a su percepción visual y estética. La técnica de intervención administrativa es la licencia urbanística tradicional, si bien, en el contenido de dicha licencia urbanística, deben tenerse en cuenta, además de las normas urbanísticas materiales, las normas de esta ordenanza encaminadas a garantizar la armonía y las perspectivas del paisaje urbano.

- b) El derecho individual de las personas que se encuentran en una situación muy determinada respecto del Paisaje Urbano; y
- c) el derecho individual que, solo por razones de interés público, surge en los contados supuestos de apertura expresa, mediante un acto administrativo general, a un “*uso excepcional*” del Paisaje Urbano. El uso excepcional del paisaje urbano es aquel en virtud del cual las personas intervienen en su provecho (funcional, estético, económico, etc.) interfiriendo o alterando, aunque sea temporalmente, el derecho colectivo a disfrutar de un paisaje urbano armónico.

El uso excepcional del Paisaje Urbano se refiere a formas de disfrute del Paisaje, en principio prohibidas, que, sin embargo, se permiten en circunstancias muy limitadas y por causas de interés público perfectamente objetivadas en la ordenanza.

Por su parte, la Ordenanza de Paisaje Urbano de Santa Cruz de Tenerife de 2014, se centra básicamente en la protección del Paisaje Urbano regulando en los edificios, las características de las fachadas y de las cubiertas, así como la integración de las instalaciones; y en el espacio público los elementos efímeros tales como mobiliario, protecciones solares, vallados y publicidad.

Esta ordenanza indica que la misma apuesta por innovar en materia normativa y de ordenanzas municipales para conseguir una ciudad más sostenible. En este sentido señala la necesidad de regular las cuestiones atinentes a la publicidad exterior (carentes hasta ese momento de una regulación en una ordenanza municipal propia), y la incorporación de los usos en cubierta y su tratamiento no sólo como quinta fachada sino como lugar propicio para albergar instalaciones que fomenten el ahorro energético y también como área a ajardinar, pudiendo constituirse corredores verdes urbanos que redundarán en una mejora de la calidad ambiental urbana y en la fauna y vegetación

Mediante la presente iniciativa se busca crear, para la ciudad de Madrid, una Ordenanza *ad hoc* que regule las cuestiones más importantes en materia de Paisaje Urbano, para lo

#### Información de Firmantes del Documento

M<sup>a</sup> CARMEN GONZALEZ FERNANDEZ - SECRETARIA GENERAL TECNICA  
ANDREA LEVY SOLER - DELEGADA DEL AREA  
URL de Verificación: [http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 10/06/2021 13:21:16  
Fecha Firma: 14/06/2021 13:27:31  
CSV : 9801FFD752662650



cual debe acometerse, previamente, una tarea de revisión de la normativa municipal que actualmente regula, de forma sectorial y dispersa, cuestiones relativas al Paisaje Urbano, a fin de unificar y concentrar, en un única Ordenanza, la regulación de las cuestiones más importantes en materia de Paisaje Urbano.

En este sentido, el Paisaje Urbano es uno de los ámbitos sectoriales en los que se observa afectación de modo indirecto en otras cuestiones tan relevantes como la publicidad exterior, la protección del medio ambiente, la promoción de la accesibilidad y la supresión de barreras, la contaminación acústica, el diseño y gestión de obras en la vía pública y la movilidad, etc., por lo que se hace necesaria una adecuada coordinación en la regulación de estas cuestiones.

Como alternativa a crear una Ordenanza *ad hoc*, la posibilidad de regular a través del planeamiento urbanístico los diferentes aspectos de la Ordenanza, choca con que muchas de las utilidades que se regulan no son propiamente urbanísticas y, por tanto, no serían disponibles a la normativa de los planes.

Por contra, la alternativa denominada “*cero*” entendemos que no resuelve las cuestiones planteadas, al no ser previsibles cambios en los comportamientos ni de los particulares ni de la Administración, siendo necesario codificar de forma expresa los criterios y normas para una utilización del Paisaje acorde a los valores y características de la ciudad de Madrid

#### 4. Necesidad y oportunidad de la aprobación

Existe ya, en la ciudad de Madrid, alguna regulación sectorial que protege el paisaje urbano, pero de forma dispersa y con variada aplicación (ordenanzas, planeamiento...). Si bien falta regulación positiva que delimite y defina con claridad y de forma integral qué actuaciones van a provocar impactos y contaminación visual o estética, máxime con los cambios que se han producido en los últimos tiempos.

Tantos son los campos que afectan al Paisaje Urbano que, con seguridad, la Ordenanza que ahora se tramite y se apruebe habrá de irse adaptando continuamente a la aceleración de los avances tecnológicos y la evolución del turismo (que necesita información solvente en la propia vía pública).

En el Paisaje de la ciudad de Madrid quedan muchos factores por resolver:

- Falta de armonía, limitación al movimiento o a la movilidad.
- Proliferación de elementos, (especialmente publicitarios e identificativos), o de instalaciones, ubicados sin un adecuado respeto al lugar, a la estética o al entorno histórico, cultural o artístico; u ocasionando importantes molestias a los vecinos o a los ciudadanos transeúntes.
- Falta de homologación de determinados elementos y de calidad mínima en su diseño, tamaño, materiales o ubicación; falta de criterio en la ubicación y la instalación espontánea de determinados elementos en espacios públicos.
- Paisaje sensorialmente perturbado por partículas y humo proveniente de la contaminación industrial y del parque automotor.

#### Información de Firmantes del Documento

M<sup>a</sup> CARMEN GONZALEZ FERNANDEZ - SECRETARIA GENERAL TECNICA  
ANDREA LEVY SOLER - DELEGADA DEL AREA  
URL de Verificación: [http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 10/06/2021 13:21:16  
Fecha Firma: 14/06/2021 13:27:31  
CSV : 9801FFD752662650



- Progresiva ocupación mercantil del espacio público tanto como del espacio privado que también implica la expulsión de lo verde de la ciudad (con la pérdida de valores paisajísticos).
- Invasión del espacio público por parte de determinados sectores de la población, causando perturbación sensorial y de movilidad; deterioro, degradación y perturbación sensorial de espacios públicos por contaminación de desechos.
- La privatización progresiva del espacio público y el uso generalizado de los bienes patrimoniales urbanos.
- Necesidad de recuperar áreas y edificios de la ciudad abandonadas, que por su valor arquitectónico, histórico, cultural o artístico podrían ser recuperables.
- Necesidad de establecer medidas que mejoren y favorezcan la calidad del espacio y Paisaje Urbano (estética urbana, calidad y estado de las edificaciones, zonas verdes y arborización urbana, garantía de espacio suficiente en zonas transitables, peatonalización de espacios ...).
- La banalización del espacio público, en cuanto entidad que pertenece al patrimonio cultural. Es necesaria la defensa de la dignidad del espacio público.
- El necesario respeto a las arquitecturas y a la composición arquitectónica de los edificios, elementos que son claves para la comprensión de la ciudad, protegiendo de forma especial el Patrimonio Histórico artístico de la ciudad y su entorno.
- La necesidad de regular una evaluación previa de las intervenciones sobre el Paisaje Urbano, y la necesidad de buscar soluciones integradas, más allá de una visión sectorial (terrazas, señalización, publicidad exterior...).

A la vista de todo ello, parece necesario llevar a cabo una iniciativa que apunte las soluciones posibles para estos problemas y sirva, además, para coordinar e interpretar en clave de paisaje las diferentes actuaciones e intervenciones sobre el mismo, siendo referencia para conseguir la integración y limitación de los impactos en pro de una mayor calidad de vida de los ciudadanos.

Esta iniciativa de Ordenanza se enmarca en los diferentes aspectos de la protección del patrimonio histórico y cultural en los que viene trabajando el Ayuntamiento de Madrid. Supone un paso más hacia la gestión específica de este patrimonio, como garantía de protección y conservación sostenible.

##### 5. Objetivos de la norma

El Ayuntamiento de Madrid inicia, a través de la consulta pública previa, la creación de esta ordenanza persiguiendo los siguientes objetivos:

- a) Garantizar la calidad del paisaje urbano de la ciudad de Madrid.
- b) Asegurar el acceso universal e igualitario de los ciudadanos al uso y disfrute del espacio público de Madrid.
- c) Proteger, conservar, valorar y difundir los bienes culturales de la ciudad de Madrid.
- d) Fomentar los usos sostenibles del espacio público.

#### Información de Firmantes del Documento

M<sup>a</sup> CARMEN GONZALEZ FERNANDEZ - SECRETARIA GENERAL TECNICA  
ANDREA LEVY SOLER - DELEGADA DEL AREA  
URL de Verificación: [http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 10/06/2021 13:21:16  
Fecha Firma: 14/06/2021 13:27:31  
CSV : 9801FFD752662650



- e) Reconocer los distintos paisajes de la ciudad de Madrid y tratarlos todos por igual.
- f) Adaptarse a la evolución tecnológica y socioeconómica de las ciudades.

### ANEXO PREGUNTAS PROCESO PARTICIPATIVO

- 1.- ¿Consideras que la ciudad de Madrid es atractiva y resulta agradable para vivir y para pasear?
  - Sí
  - No, indica los motivos
- 2.- ¿Qué elementos y actividades crees que pueden incidir negativamente en la percepción del paisaje urbano de la ciudad de Madrid?
- 3.- ¿Conoces los monumentos y lugares más relevantes de la ciudad de Madrid?
  - Sí
  - No
- 4.- ¿Te parece que los espacios públicos disponibles para pasear por la Ciudad de Madrid (parques, plazas, bulevares...) están bien conservados y son adecuados?
  - Sí
  - No, indique las razones
- 5.- Qué lugares de la Ciudad de Madrid son los que más te gustan.
- 6.- ¿Consideras necesario que exista una Ordenanza que regule el Paisaje Urbano de la ciudad de Madrid?.
  - Sí
  - No
  - No sé
- 7.- Tienes alguna sugerencia relacionada con el paisaje urbano de la Ciudad de Madrid.

*Firmado electrónicamente*  
LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA  
Carmen González Fernández

CONFORME,  
LA DELEGADA DEL ÁREA DELEGADA DE  
CULTURA, TURISMO Y DEPORTE  
Andrea Levy Soler



#### Información de Firmantes del Documento



M<sup>a</sup> CARMEN GONZALEZ FERNANDEZ - SECRETARIA GENERAL TECNICA  
ANDREA LEVY SOLER - DELEGADA DEL AREA  
URL de Verificación: [http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 10/06/2021 13:21:16  
Fecha Firma: 14/06/2021 13:27:31  
CSV : 9801FFD752662650

