

Paisajes culturales urbanos, un legado para conservar

M. Antonio ZARATE MARTÍN

Departamento de Geografía
Facultad de Geografía e Historia de la UNED
mzarate@geo.uned.es

Recibido: 4 de Diciembre de 2009

Aceptado: 6 de Octubre de 2010

RESUMEN

La literatura, el grabado y la pintura contribuyen a definir como “culturales” paisajes urbanos que sobresalen por su emplazamiento, entorno, entramado y construcciones; en definitiva, por todo lo que les confiere valor patrimonial y refleja modos de vida que se han sucedido a través del tiempo. Por eso, los “paisajes culturales urbanos” permiten la lectura del pasado, son la mejor imagen colectiva de sus ciudades y encierran un valor didáctico para la sociedad. En este artículo, resultado de un proyecto de investigación subvencionado por la AECI, se analizan los mecanismos que favorecen la transformación de los paisajes culturales y las dificultades de conservarlos. Pocos de estos paisajes han llegado hasta nosotros bien conservados, a pesar de una legislación de protección muy antigua, y los que así lo han hecho, están hoy más amenazados que nunca. El “Convenio Europeo del Paisaje” es la principal esperanzas para su protección y para armonizar paisaje y patrimonio

Palabras clave: Paisaje, patrimonio, legislación, cultura, especulación, planificación, sociedad.

Cultural urban landscapes, a legacy to preserve

ABSTRACT

The literature, the engraving and the painting help to define as “cultural” the urban landscapes that stand out for his emplacement, environment, studding and constructions; definitively, for everything what patrimonial value awards them and reflects manners of life that have happened across the time. Because of it, the “cultural urban landscapes ” are privileged elements that allow the reading of the past, are the best collective image of his cities and enclose a didactic value for the society. In this article ensued from a project of investigation subsidized by the AECI, there are analyzed the mechanisms that favor the transformation of the cultural landscapes and the difficulties of preserving them. Few of these landscapes have come up to us well preserved, in spite of the fact that the worry for the patrimony is ancient and of that the references to the landscape are gathered in the whole planning. The “Convention of the European Landscape” is the principal hopes to harmonize landscape and patrimony

Key Words : Landscape, patrimony, legislation, culture, speculation, planning, society.

Les paysages culturels urbains, un héritage à conserver

RÉSUMÉ

La littérature, la gravure et la peinture contribuent à définir en paysages “culturels” urbains ceux-là qui détaillent par leur site, environnement et construction; en bref, pour tout ce qui permet de leur accorder une valeur patrimoniale et d’y reconnaître des styles de vie qui se sont succédé le long des temps. C’est pour cela que les “paysages culturels urbains” sont éléments privilégiés qui permettent la lecture du passé, ils sont devenus la meilleure image collective de leurs respectives villes, en plus de leur valeur didactique pour la société. Cet article est le résultat d’un projet de recherche subventionné par l’AECI, on y analyse les mécanismes qui contribuent à la transformation des paysages culturels et qui entravent leur conservation. Seulement un restreint nombre de ces paysages arrivent à nos jours en bon état de conservation, malgré une ancienne préoccupation en Espagne pour le patrimoine et l’inclusion des références au paysage dans toute la législation d’aménagement du territoire. La “Convention Européenne du Paysage” devient le principal espoir pour harmoniser le paysage et le patrimoine

Mots clefs : Paysage, un patrimoine, législation, culture, spéculation, aménagement, société.

1. INTRODUCCIÓN: LOS PAISAJES CULTURALES URBANOS, UNA HERENCIA NO SIEMPRE VALORADA

Todas las aproximaciones al paisaje, sea desde cualquiera de los ámbitos del conocimiento que se considere, coinciden en definirlo como “estructura espacial que resulta de la interacción sobre el territorio de elementos naturales y humanos”. Así, el “Convenio Europeo del Paisaje”, hecho público por el Consejo de Europa el 20 de octubre en Florencia en el 2000, lo define como “*cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y /o humanos*”. A partir de esta definición genérica, el Convenio extiende en su Artículo 2º su preocupación por la conservación y gestión de todas sus tipologías, “*tanto a los paisajes que puedan considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados*”.

Es evidente que dentro de los paisajes excepcionales quedan enmarcados los “*paisajes culturales urbanos*”, que bien pueden ser considerados socialmente como los más emblemáticos dentro de los históricos, aunque también son los más difíciles de conservar por la complejidad de intereses que confluyen en ellos y que tienden a modificarlos constantemente. En todos los casos, estos paisajes son espacios de geometría variable pero de excepcional valor dentro del imaginario colectivo de los ciudadanos: la silueta urbana de nuestras ciudades hasta aproximadamente los años 50, determinados ejes viarios como la Castellana-Prado-Recoletos en Madrid, el Paseo de Gracia y las Ramblas en Barcelona, ciertos espacios públicos, como tantas plazas mayores, entre ellas las de Madrid, Salamanca o Vitoria, la plaza Real de Barcelona, etc., y barrios de fuerte personalidad por la naturaleza de su entramado, características arquitectónicas o / y significados culturales (Lavapiés en Madrid o el Raval en Barcelona), son paisajes de dimensiones diferentes que representan el alma colecti-

va de las ciudades a través de sus imágenes, al tiempo que contribuyen a reforzar sentimientos de identidad territorial e identificación con el pasado (Zárate, 2001).

Por otra parte, siluetas urbanas, sus entornos naturales e históricos y los espacios señalados anteriormente encajan bien en la definición de paisajes culturales contemplada ya en 1992 por las “Directrices para la Aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural” en su artículo: “*los paisajes culturales son una obra conjugada del hombre y de la naturaleza: puede ser un jardín o un parque, un paisaje reliquia o un paisaje vivo marcado por su historia o un paisaje que se asocia elemento natural a un hecho religioso, artístico o cultural*”. En 2002, había 30 paisajes culturales inscritos en la lista del Patrimonio Mundial y, en la actualidad, existen más de 40, aunque muy diversos unos de otros por sus desiguales características morfológicas y sociales.

En las ciudades, la acumulación de monumentos, trazas urbanísticas del pasado, las referencias literarias, las imágenes plásticas procedentes del grabado, la pintura, la fotografía y el cine, y la especial belleza de los lugares sobre los que se construyen determinados paisajes, son componentes determinantes para otorgarles con toda justificación la categoría de culturales. De este modo, todos los paisajes culturales urbanos son históricos y sobresalen por la singularidad de sus emplazamientos, las características de sus entramados y la personalidad de sus construcciones, en definitiva, por una suma de elementos patrimoniales que reflejan sociedades y modos de producción que se han sucedido a lo largo de los siglos y que pertenecen a menudo a legados diferentes (Santacana y Serrat, 2009). Por eso, los paisajes culturales urbanos son indudablemente elementos privilegiados del espacio que permiten la lectura e interpretación del pasado y encierran un insustituible potencial didáctico para el conjunto de la sociedad, como lo son cualquiera de los paisajes culturales en sus múltiples acepciones y variedades (Ballester, 2005). Por si todo ello fuera poco para evidenciar la necesidad de conservarlos, en una época en la que triunfan las dinámicas de la globalización y la “urbanización” (Muñoz, 2008), su personalidad y singularidad frente a otros paisajes les dota de valor especial, incluido el valor económico, y justifica los esfuerzos de la sociedad por protegerlos y, en la medida de lo posible, recuperarlos.

Sin embargo, la importancia de los intereses especulativos cuando se trata de ambientes urbanos, la poca sensibilidad de gran parte de la clase política hacia esta problemática y el escaso apego del conjunto de la sociedad española hacia los valores paisajísticos, en parte por un débil bagaje medio educativo e influencia de comportamientos estéticos heredados poco sensibles a los espacios abiertos, contribuyen a explicar la desaparición de muchos de ellos o su transformación hasta hacerlos prácticamente irreconocibles. En España, uno de los países del mundo con mayor patrimonio monumental, con un turismo cultural procedente del extranjero que viene en parte atraído por reclamos históricos y artísticos, son todavía extraordinariamente frecuentes los atentados contra los paisajes urbanos: el palacio de exposiciones delante de las murallas de Ávila, la proliferación de urbanizaciones en el entorno de Segovia, en la carretera de La Granja, son ejemplos recientes entre otros muchos que se pueden encontrar a lo largo y ancho de nuestra geografía y que dan urgencia a la propuesta del Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la

Educación, la Ciencia y la Cultura para la preparación de una “Recomendación revisada relativa a la salvaguardia de los Conjuntos Históricos y su función en la vida contemporánea” (París, 7 de marzo de 2008, 179 Reunión del Consejo Ejecutivo de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura).

Figura 1. Vista de Segovia a mediados del siglo XIX



Ante la poca atención prestada a las amenazas que siguen experimentando en el día a día los paisajes culturales españoles, ¿qué pensar de una sociedad que reacciona débilmente contra la urbanización del entorno del sitio arqueológico de Numancia y de los alrededores de Soria? ¿Y qué decir de la escasa movilización social ante amenazas sobre paisajes del siglo XVI tan bien conservados como las Vegas de Toledo y la silueta histórica de esta ciudad? Todos estos paisajes podrían desaparecer si no se cambian las previsiones de planeamiento incluidas en el Plan de Ordenación Municipal de Toledo (POM), validado definitivamente por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha mediante Orden de 26 de marzo de 2007 de su Consejería de Vivienda y Urbanismo (Zárate, 2007,) y en Soria, en la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de esta ciudad en el Polígono Industrial Soria II (Orden de la Consejería de Fomento 7125/2007, de 27 de septiembre, publicada en el B.O.C. y L, nº 201, de 16 de octubre de 2007.

A diferencia de otros países de nuestro entorno con mayor sensibilidad cultural y más eficacia en la protección legal del patrimonio (Francia es un magnífico ejemplo desde la Ley Malraux, de 4 de agosto de 1962), la defensa de los valores paisajísticos recae en la práctica casi de manera exclusiva en las posibles acciones ante la opinión pública y las autoridades de las Reales Academias de las Ciencias Históricas

y de Bellas Artes, Asociaciones y Fundaciones Culturales (Corbin, 2002). En España, la mayor parte de la sociedad permanece impasible, cuando no preocupada por todo lo contrario, porque se le presenta la defensa de los valores paisajísticos como obstáculo a una pretendida y supuesta modernidad o a los beneficios que puede representar cualquier construcción de viviendas, sobre todo cuando el argumento se vincula a viviendas de tipo social o se utiliza como justificación de acciones urbanísticas más ambiciosas, generalmente con alto contenido especulativo y la mayoría de las veces con amplia complicidad social. Incluso los partidos políticos no muestran especial interés por el cuidado de los valores patrimoniales y menos aún por la conservación del paisaje a pesar de sus múltiples valores, entre ellos para la ordenación del territorio (Marcel, 2008). Resulta bien representativo en este sentido que ninguno de los tres partidos políticos principales, de ámbito nacional, hayan recogido referencia alguna al paisaje en sus programas para la última convocatoria electoral, la correspondiente a las elecciones europeas del 7 de junio de 2009. E igualmente son numerosos y conocidos los casos en los que ha habido sonoros cambios de opinión política al respecto por parte de estos mismos partidos políticos, en unas u otras ciudades, según se encontraran en la oposición o en el ejercicio del poder.

En cualquier circunstancia, la singularidad de los paisajes culturales urbanos y su fragilidad son más que evidentes (Bédard, 2004). La mayoría de ellos necesitan estrategias específicas de gestión, pero, lamentablemente, incluso cuando existen, no es frecuente que se desarrollen los medios suficientes y oportunos para garantizar la conservación o la recuperación de siluetas urbanas y de otros elementos paisajísticos, según circunstancias y casos concretos. Así, el Plan de Calidad de Paisaje Urbano de Madrid, de 2008, que es de gran interés por su carácter pionero en el tratamiento del paisaje de la ciudad, revela carencias que merecerían ser analizadas para su corrección y adecuación a la problemática de la protección de los paisajes culturales urbanos. Y lo mismo se podría decir, aunque a otra escala y de manera matizada, de las leyes autonómicas que empiezan a asumir los planteamientos del Convenio Europeo del Paisaje, entre ellas la Ley de la Comunidad Valenciana 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje y la Ley catalana 8/2005, de 8 de junio de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje (Cortina, 2008).

2. UN MARCO LEGAL PREOCUPADO ESENCIALMENTE POR LA CREACIÓN DE SUELO URBANO

Paradójicamente, el primer problema para la conservación de los paisajes culturales es el que resulta de unas prácticas urbanísticas que, desde el siglo XIX a nuestros días, no se preocupan por este aspecto, o, si acaso, lo hacen de manera colateral y supeditada a intereses ajenos.

Las leyes españolas de ensanche del XIX, que vinieron a dar respuesta a las necesidades de crecimiento de nuestras principales ciudades, según los modelos de Madrid y Barcelona, con fuerte expansión de zonas residenciales y adaptación del interior a nuevas infraestructuras y usos del suelo, determinaron el nacimiento de otros paisajes e hicieron posible un tratamiento de la ciudad bien distinto al anterior (Gómez Mendoza, 2009). No obstante, la preocupación esencial de los artífices de

los ensanches fue garantizar la movilidad y crear desarrollos urbanísticos acordes con planteamientos higienistas, de racionalidad y eficacia en la ocupación del suelo, pero no de carácter estético y conservación de valores históricos (Bonet Correa, Miranda y Lorenzo, 1985).

2.1. LOS PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN DEL PAISAJE, UN INSTRUMENTO LEGAL NO SIEMPRE APROVECHADO

En las pasadas décadas de los 60 y 70, coincidiendo con la gran expansión de nuestras ciudades (el 42 % de los edificios existentes en Madrid fueron construidos por aquellos años, como se puede observar en la tabla 1), la atención otorgada por las sucesivas Leyes del Suelo y Ordenación del Territorio a la conservación del patrimonio construido y al paisaje fue insuficiente. Desde el punto de vista de la norma, es cierto que la “Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”, contemplaba ya el paisaje en su articulado, concretamente recogía la posibilidad de desarrollar “Planes Especiales de Protección del Paisaje” (Título I, del Planeamiento urbanístico, capítulo I, sección 2). No obstante, el interés fundamental de aquella ley fue la creación de suelo nuevo para dar respuestas a las exigencias de una expansión urbana que durante décadas, y especialmente en los 60, en la etapa de mayor crecimiento de la economía española, fue por delante de toda planificación urbana, si se exceptúan pocos y aislados casos, Vitoria, sin lugar a dudas y por motivos muy precisos, el más significativo de todos ellos (Zárate, 1981).

En Madrid, el Plan General de Ordenación Urbana de 1963 fue incapaz de garantizar la construcción del cinturón verde en torno a la ciudad previsto en el Plan anterior, el de 1946, y que, de haberse llevado a cabo en su sector oeste, habría garantizado la conservación del frente monumental de la ciudad histórica y el entorno de la pradera de San Isidro, el paisaje cultural madrileño más representativo, presente en descripciones literarias, grabados y pinturas desde el siglo XVI (Antón van der Wingaerde, Goya, Pérez Villaamil, Aureliano de Beruete, Darío de Regoyos, Benjamín Palencia, etc.). El resultado del urbanismo madrileño de los 60 y 70 fue el opuesto. Ante el aluvión inmigratorio y las carencias del parque inmobiliario de la época, los bloques nuevos de viviendas llegaron hasta las mismas orillas del Manzanares, con una elevada densidad residencial; se construyó un enorme estadio de fútbol, el Vicente Calderón, prácticamente sobre el cauce del río, y se trazó la primera autovía de circunvalación alrededor del núcleo histórico, la M-30 (MADRID OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN, *Madrid, cuarenta años de desarrollo urbano: 1940-1980*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 1981). Y esa o todavía peor suerte fue la sufrida por la Vega de Granada a partir de las mismas décadas, por citar simplemente otro de los paisajes culturales urbanos españoles más emblemáticos (Bosque Maurel, 2003, y Sánchez del Árbol, 1999).

Como se puede apreciar a través de las figuras 2 y 3, la silueta de la cornisa del Manzanares desde la antigua Pradera de San Isidro ha desaparecido prácticamente ante la presión edificatoria. Sólo el derribo del Estadio Vicente Calderón, previsto dentro de la remodelación del entono del río Manzanares tras el soterramiento de la M-30, permitirá su recuperación parcial.

Figura 2. Madrid desde la Pradera de San Isidro en 1909



Figura 3. Madrid desde la Pradera de San Isidro en 2009



En los años 70, el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobaba el “Texto Refundido de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1975”, recogió de manera expresa entre los objetos específicos de los Planes Generales Municipales en suelo no urbanizable “pre-

servar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje” (Art. 11, 3). Ese mismo Real Decreto obligaba a fijar “medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos, de conformidad en su caso con la legislación específica” (Art. 12, 1, d.). En definitiva, se trataba de incluir en la norma urbanística lo que la legislación de patrimonio venía haciendo o intentaba hacer en ciudades declaradas “conjunto histórico-artístico” desde 1929 (Córdoba y Granada) y 1940 (Santiago de Compostela y Toledo) y lo que las Instrucciones de la Dirección General de Bellas Artes dictaron detalladamente para conservar el paisaje histórico de la ciudad de Toledo en 1965, entre otras medidas, la creación de “Zonas de Protección de Paisaje”.

El Artículo 17 de la Ley del Suelo de 1975 fue aún más allá en la protección del paisaje al exigir la redacción de “Planes Especiales para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y de las vías de comunicación...”, pero su operatividad quedó reducida en la propia norma al añadirse que esos planes sólo serían elaborados cuando así se considerara necesario y sin sustituir nunca a los “Planes Generales Municipales”. El Artículo 19 de la misma Ley precisaba que los “Planes Especiales de Protección del Paisaje” se aplicarían también “a bellezas naturales, predios rústicos de especial significado, edificios aislados de valor destacado o perímetros edificados de valores tradicionales y estéticos”.

Por último, en aquel mismo Artículo 73 se recogía la obligación de adaptar las construcciones a las características medioambientales de los entornos en los que se situaran. En el apartado b de este Artículo se dice expresamente: “en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, romper la armonía del paisaje o desfigura la perspectiva propia del mismo”.

Las leyes del Suelo posteriores, de 1992 y 1998, y la más reciente, de 2007, han mantenido en su articulado referencias y consideraciones parecidas a las citadas anteriormente para la conservación del patrimonio cultural y del paisaje, pero los resultados prácticos han sido casi siempre los mismos: la indiferencia ante la protección del paisaje cultural urbano, tanto a escala de silueta urbana como de actuaciones de detalle dentro de los espacios históricos y sus bordes (Álvarez, 2004).

En un contexto diferente al de los años 60, como fue el de la década de los 80, aún bajo los efectos de la crisis del petróleo, con una reducción en las tasas de crecimiento demográfico hasta el punto de considerarse que las ciudades dejarían de necesitar suelo como lo habían hechos antes, con nuevos planteamientos ideológicos tras la quiebra de los valores del positivismo científico, en

plena vigencia del denominado “urbanismo de la recuperación” (Benévolo, 1981) y bajo la influencia de la “Recomendación de la UNESCO relativa a la Salvaguardia de los Conjuntos Históricos y su Función en la Vida Contemporánea”, de 1976, surgieron esperanzas para la conservación en España de los paisajes culturales heredados.

El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985, con su lema de “Recuperar la ciudad construida”, y las estrategias de rehabilitación de los centros históricos que por entonces empezaron a cobrar protagonismo, alentaron las ilusiones en favor de la protección del patrimonio construido y la conservación de sus paisajes. Los “Planes Especiales de Protección y Reforma Interior” (PERI), previstos en las Leyes del Suelo de 1956 y 1975, las “Áreas de Rehabilitación Integrada” (ARI), creadas a partir del Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, de “Protección a la Rehabilitación del Patrimonio Residencial y Urbano”, y la Orden de 3 de noviembre de 1983, que define al respecto el marco de las actuaciones de las administraciones públicas, fueron los principales mecanismos para facilitar el imprescindible engarce entre urbanismo, patrimonio y paisaje.

Figura 4. Palacio de Oriente desde San Antonio de la Florida en 1878



Figura 5. Palacio de Oriente desde San Antonio de la Florida en 2009



Sin embargo, la realidad dio pronto al traste con muchas de aquellas ilusiones. En Madrid, una de las actuaciones urbanísticas más emblemáticas de los años 80 de recuperación de la ciudad, la operación “Pasillo Verde”, que se justificó como el mejor instrumento para la transformación del suroeste del casco histórico, para la sustitución de almacenes, fábricas e instalaciones ferroviarias por zonas verdes, nuevos usos residenciales y dotacionales, acabó convertida en una importante operación especulativa, con rápido crecimiento demográfico, una elevada densidad residencial y un neto predominio de población joven. El agente económico más beneficiado de aquella actuación fue RENFE, el principal propietario de terrenos de la zona afectada.

Desde el punto de vista paisajístico, la operación “Pasillo Verde” ha hecho imposible, entre otras cosas, la prolongación de los Parques del Oeste y de la Bombilla hasta la estación del Norte, desde la ermita de San Antonio de la Florida hasta la estación de Príncipe Pío, reduciendo una vez más las vistas sobre el conjunto monumental de la cornisa del Manzanares, como es fácil apreciar a través de las figuras 4 y 5 que representan la misma imagen con una diferencia en el tiempo de 100 años. Las vías y depósitos de mercancías de escasa altura y bajo volumen de construcción del pasado han terminado sustituidas a partir de finales de los años 1980 por una edificación intensiva, de bloques de viviendas de gran altura y volumen, con población muy joven, y por un importante centro comercial y de ocio que se une arquitectónicamente con la fábrica de la antigua estación.

2.2. LAS LEYES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA: MECANISMOS PERVERSOS PARA LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE

Por otra parte, los cambios en la gestión del suelo introducidos por la Constitución tampoco han favorecido la conservación de los paisajes culturales urba-

nos. Al reconocerse la gestión del territorio, el urbanismo y la vivienda como competencias exclusivas de las Comunidades autónomas (Art. 148.1.3ª), el gobierno central ha perdido capacidad de control sobre el suelo y, por lo tanto, sobre el paisaje. Las “*Leyes de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*” (LOTAU), elaboradas por cada una de las Comunidades autónomas, se han convertido en las normas fundamentales para la creación del suelo urbano. Los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), ahora denominados “*Planes de Ordenación Municipal*” (POM), son aprobados provisionalmente en el nuevo marco legal por los propios ayuntamientos y definitivamente por los correspondientes gobiernos regionales, con lo que las responsabilidades en la creación y gestión del suelo recaen exclusivamente sobre poderes demasiado cercanos a los administrados. De ese modo, el urbanismo aparece con excesiva frecuencia como una fuente de corrupción y conflicto, como los medios de comunicación han denunciado en tantas ocasiones.

En el mejor de los casos, la creación de suelo ha funcionado como el mecanismo más rápido de financiación de los ayuntamientos, y a menudo, como instrumento de intereses electorales y procedimiento para manejar voluntades al margen de planteamientos éticos. En ese contexto, lo menos importante para los poderes locales ha sido el paisaje y el patrimonio, y siempre con indiferencia del signo político del partido en el poder. Los escándalos en la gestión urbanística se han repetido una y otra vez por toda la geografía española. En la actualidad, las amenazas que se ciernen sobre el entorno de Soria y, más aún, sobre las Vegas del Tajo en Toledo, siguen siendo ejemplos significativos de la escasa preocupación por el paisaje de los responsables políticos.

Además, las propias “*Leyes de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*” (LOTAU) han puesto en marcha mecanismos de creación del suelo que desestabilizan todo lo que pueda ser conservación y protección de valores patrimoniales y paisajísticos. La figura del “*agente urbanizador*” como promotor inmobiliario, los “*programas de actuación urbanística*” y los “*convenios urbanísticos*”, contemplados por las LOTAU como instrumentos de planificación y actuación, han impulsado la proliferación desordenada de urbanizaciones por todos los municipios, especialmente cerca de las aglomeraciones principales, en los bordes de los ejes de comunicaciones y en el litoral. Basta la aparición de un promotor inmobiliario constituido en “*agente urbanizador*”, la elaboración de un “*programa de actuación urbanística*” y la suscripción de un “*convenio urbanístico*” con las autoridades regionales y los municipios, conjunta o separadamente, para que un suelo rural sea transformado legalmente en urbano y quede listo para acometer un desarrollo urbanístico. Los únicos requisitos son: contar con la aprobación previa del “*Proyecto de Actuación*” por parte los poderes públicos locales y regionales, y adecuar ese “*Proyecto*” a las “*Normas e Instrucciones Técnicas de Planeamiento*”, a las “*Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización*” y a los respectivos “*Planes de Ordenamiento Territorial y Urbanístico*”.

Otro efecto perverso de las LOTAU ha sido sus facilidades para estimular desarrollos urbanísticos en los municipios más pequeños, de carácter más rural. La razón de este hecho se encuentra en que los municipios de menos de 5.000 habitantes no necesitaban disponer de un “*Plan de Ordenación Municipal*” y no tenían que

establecer reservas de suelo para viviendas de protección pública. Esta obligación sólo afectaba a los núcleos de más de 20.000 habitantes; incluso los intermedios, de 5.000 a 20.000 habitantes, sólo debían reservar suelo para viviendas sociales si se ubicaban en zonas “conurbadas” o si así era decidido expresamente por Decreto del respectivo Consejo de Gobierno Regional. Resulta, pues, totalmente consecuente el entusiasmo de promotores inmobiliarios, propietarios de los terrenos y responsables políticos locales por este modelo de urbanización y gestión del territorio.

La Tabla 1 adjunta, muestra la juventud de la construcción española a través de los ejemplos de la Comunidad de Madrid, la ciudad de Toledo, su área metropolitana y el conjunto de España. El 89,4 % de los edificios madrileños han sido construidos a partir de la mitad del siglo pasado, el 90,8 % en el caso de la ciudad de Toledo y el 88 % en el conjunto de España. Lógicamente, el impacto sobre el territorio, sobre la expansión de las ciudades y, consecuentemente, sobre el paisaje es enormes y tiene poco que ver con lo sucedido en otros países de nuestro entorno, especialmente con Francia, donde los procesos de urbanización han sido más pausados y los impactos paisajísticos menos intensos y más controlados (Billet, 2009). A través de la propia Tabla, se hace evidente la fuerza de los procesos de construcción en España en las dos últimas décadas favorecidos por los mecanismos legales establecidos por las Leyes Generales de Ordenación del Territorio Autonómicas (LOTAU), con sus correspondientes y perjudiciales efectos sobre el paisaje.

Tabla 1. Años de construcción de los edificios existentes en 2009

Tabla 1	Años de construcción de los edificios existentes en 2009							Desde 2000	Total
	% antes de 1950	% de 1950 a 1959	% de 1960 a 1969	% de 1970 a 1979	% de 1980 a 1989	% de 1990 a 1999			
Madrid ciudad	10,6	6,5	21,6	20,2	11,8	13,4	15,9	100	
Corona metropolitana Oeste	0,3	0,4	1,9	12,1	19,0	25,3	41,0	100	
Corona metropolitana Sur	0,2	0,3	8,2	39,9	11,5	22,4	17,5	100	
Corona metropolitana Este	0,7	0,8	6,4	30,0	11,4	27,0	23,8	100	
Corona metro Norte	0,5	0,7	6,6	24,1	15,1	24,1	28,9	100	
Resto de la CAM	6,9	4,4	16,2	25,0	14,3	17,8	15,4	100	
Toledo ciudad	9,2	5,4	17,5	20,1	12,9	16,0	18,8	100	
Área metropolitana de Toledo	7,9	1,9	3,2	14,0	19,1	24,7	29,2	100	
Resto de la provincia de Toledo	17,8	4,8	8,3	15,9	17,0	17,6	18,7	100	
España	12,0	3,9	11,4	19,4	16,0	17,6	19,5	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Catastro

No obstante, también es cierto que las LOTAU recogen de manera enfática en sus preámbulos el respeto por los valores medioambientales (natural y cultural, por lo tanto también urbano), la compatibilidad con el desarrollo económico-social, el compromiso con el desarrollo sostenible y la apuesta por la mejora de la calidad de vida. Y siempre bajo el pretexto y la justificación de querer hacer realidad “*el derecho constitucional de*

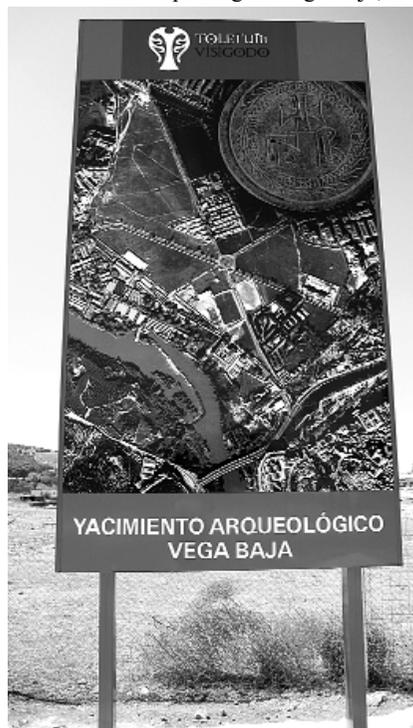
todos a una vivienda digna y adecuada” (Art.48.3 de la Constitución Española). Contando con esos instrumentos legales, el gobierno regional de Castilla-León aprobó en 2007 la urbanización de una zona de alto valor paisajístico del entorno de Soria, incluidas las inmediaciones del sitio arqueológico de Numancia, y el gobierno de Castilla La Mancha aprobó en ese mismo año (Orden de 26-03-07 de la Consejería de Vivienda y Urbanismo, DOC nº 67 de 29-03-07) el Plan de Ordenación Municipal elaborado por el ayuntamiento de Toledo para esa ciudad, que prevé la urbanización de las Vegas del Tajo y la construcción en ellas de 45.000 viviendas para una población máxima de 140.000 habitantes en el 2020, con el consiguiente daño para la silueta urbana del casco histórico y la desaparición de importantes valores patrimoniales.

En ambos casos, en Soria y Toledo, las protestas de la Real Academia de la Historia, de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, de la Real Academias de Ciencias Históricas y de Bellas Artes de Toledo, junto con las de otras instituciones, universidades, asociaciones culturales y ciertas personalidades, han resultado insuficientes y sólo se han alcanzado éxitos parciales. En Soria, se ha conseguido por sentencia judicial la suspensión del polígono industrial que afectaba terrenos de la familia Marichalar lindantes con el sitio arqueológico de Numancia, y en Toledo, el presidente Barreda ha decidido personalmente la paralización del PAU, “Vega Baja”, anterior al POM de reciente aprobación, y su sustitución por un “parque arqueológico” que permitirá recuperar y exponer elementos de la antigua capital de la Hispania visigoda. Los carteles de las figuras 6 y 7 dan cuenta del cambio de uso del suelo resultado de esta acción en la Vega Baja de Toledo y, en consecuencia, de la posibilidad de conservar, aunque sea parcialmente, uno de los paisajes singulares de Toledo (Bosque y Zárate, 2006).

Figura 6. Cartel anunciador de las obras de urbanización en la Vega Baja, Toledo



Figura 7. Cartel anunciador del Yacimiento Arqueológico Vega Baja, Toledo



3. INSUFICIENCIA DE LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO Y FALTA DE VOLUNTAD POLÍTICA PARA APLICARLA

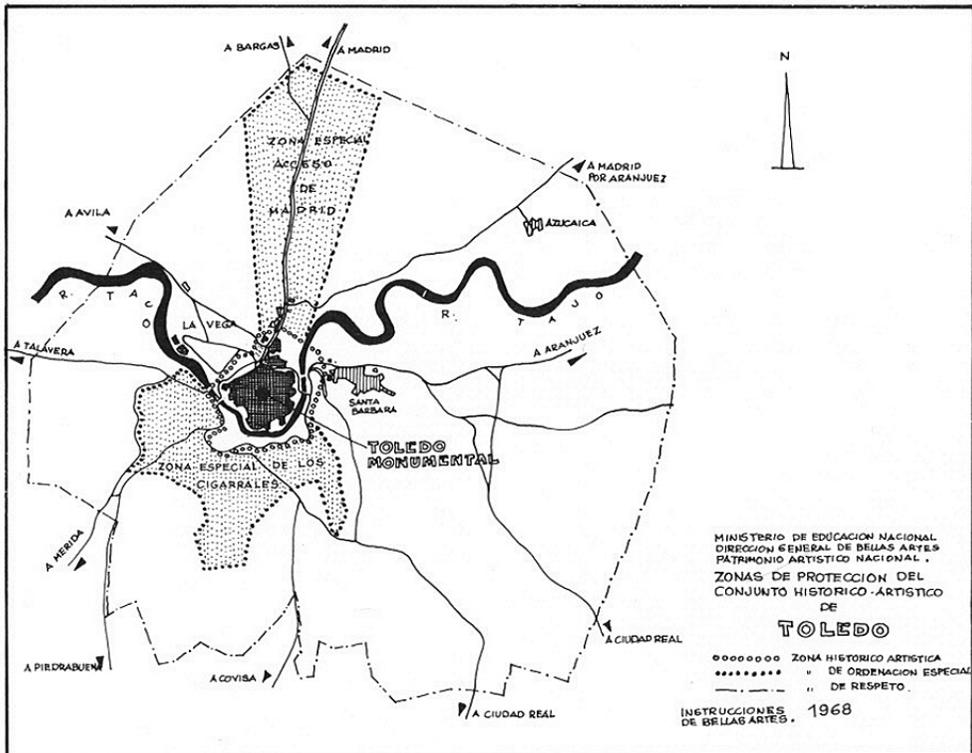
Pero si la legislación de ordenación del territorio no ha servido para proteger los paisajes culturales urbanos, más sorprendente es que la propia legislación de patrimonio tampoco haya sido eficaz a esos efectos, a pesar de España sea uno de los países que dispone de una de las normativas europeas más antiguas de protección de valores históricos y artísticos.

En 1803, se promulgó ya una Real Cédula que establecía el modo de recoger y conservar los monumentos antiguos o que fueran descubiertos en el Reino, y en el siglo pasado, el Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926 hizo extensible la declaración de “monumento” a “conjuntos urbanos”, a la vez que se introducía la preocupación por la conservación del ambiente y el entorno. Con esa finalidad, se creó la figura de las “zonas de protección de paisaje”. Poco después, la Ley del 13 de mayo de 1933, del “Tesoro Artístico”, aportó la denominación de “conjunto histórico-artístico” como instrumento para preservar los sitios urbanos y rústicos de especial belleza e importancia monumental. Córdoba (1929), Granada (1929), Toledo (1940) y Santiago de Compostela (1940) fueron las primeras ciudades declaradas conjunto histórico-artístico y, gracias a esa circunstancia, la mayoría de ellas han podido conservar valores patrimoniales y paisajísticos que otras localidades han perdido casi íntegramente.

En Toledo, cuando se decidió la creación de un polígono industrial a principios de los 60, se determinó su ubicación en la finca de Santa María de Benquerencia, 4 kilómetros aguas arriba del río desde la ciudad histórica, debido precisamente a razones de tipo paisajístico y medioambiental condicionadas por su declaración anterior como conjunto histórico-artístico. A toda costa, se quería evitar cualquier interferencia de las nuevas edificaciones con la imagen histórica de la ciudad y también se deseaba evitar una posible contaminación de humos que perjudicaría a los monumentos como resultado de la industria que se suponía acudiría a Toledo, dentro de la política de descongestión industrial de Madrid aprobada en 1959. La localización del polígono al este de la ciudad, cuando los vientos dominantes en la zona son claramente de componente oeste, garantizaba que los humos no molestarían a los habitantes de la ciudad y, lo que se consideraba especialmente importante, no dañarían sus monumentos.

A su vez, las “Instrucciones de la Dirección General de Bellas Artes”, elaboradas en 1965 y publicadas en 1968, resultaron todavía más determinantes para conservar unos paisajes poco alterados desde el siglo XVI al definir unas “Zonas de Protección de Paisaje” recogidas en la figura 8 que han estado vigentes hasta 2007, hasta la aprobación del vigente Plan de Ordenación Municipal.

Figura 8. Zonas de Protección de Paisaje de Toledo



Fuente: Instrucciones de la Dirección General de Bellas Artes, de 1965

Fundamentalmente gracias a aquella normativa, y también a un lento y débil crecimiento de la ciudad de Toledo durante décadas, es posible reconocer todavía en ella muy bien algunas de las imágenes paisajísticas transmitidas por los grabados de George Braun y Antón van der Wingerde, del siglo XVI, o por los cuadros de El Greco, de principios del siglo XVII, (Kagan, 1998) o de Aureliano de Beruete y Mariano Sorolla a principios del siglo XX. Las figuras 9 y 10, “Toledo visto desde el río”, desde las inmediaciones de la Fábrica de Armas, proporcionan una muestra significativa del magnífico estado de conservación todavía de algunos de las imágenes paisajísticas de esta ciudad, que, por otra parte podrían convertirse en objeto de valoración económica en sí mismas a través del turismo, de acuerdo con las recomendaciones del Convenio Europeo del Paisaje del año 2000.

Figura 9. Toledo visto desde la Vega baja en 1895

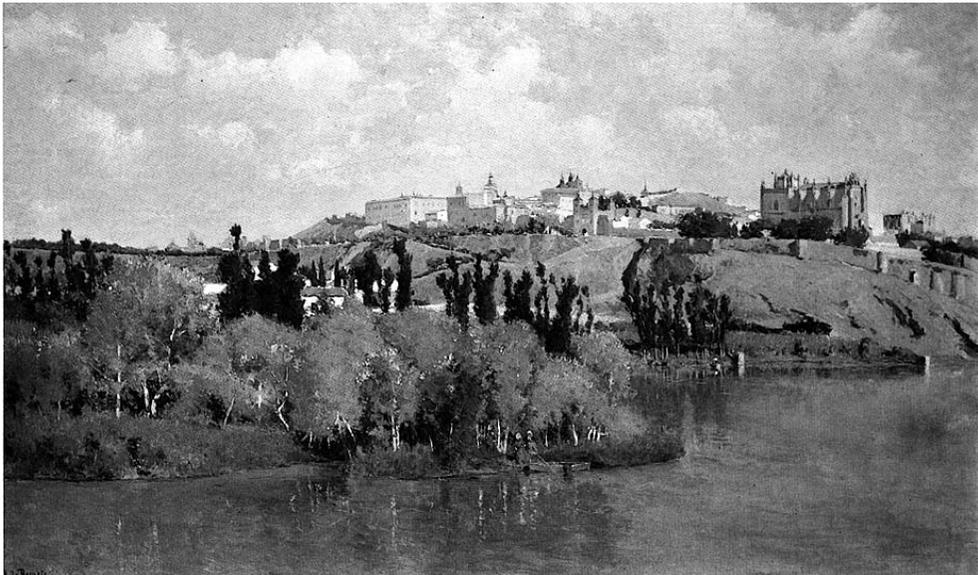


Figura 10. Toledo desde la Vega Baja en 2009



Posteriormente, los Planes Generales de Ordenación Urbana de 1968 y 1986, y el Plan Especial del Centro Histórico de 1997, respetaron en Toledo los anteriores criterios de conservación, incluidas las “zonas de protección de paisaje” delimitadas por las Instrucciones de la Dirección General de Bellas Artes en 1965. Ha habido que esperar al POM actual, a marzo de 2007, para que se suprimieran esas zonas, a contracorriente de la sensibilidad social que empieza a haber por el paisaje, meses antes de que España ratificara el Convenio Europeo del Paisaje (el 6 de noviembre de 2007, BOE 5 de febrero de 2008), de su entrada en vigor en nuestro país (1 de marzo de 2008) y de que Madrid, que tanta influencia ejerce sobre Toledo en todos los sentidos, dispusiera de un “Plan de Calidad del Paisaje Urbano” (julio 2008).

Por otro lado, la Constitución española recoge la obligación de los poderes públicos de garantizar la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico, haciéndose eco de la legislación anterior al respecto y de una sensibilidad internacional creciente por la defensa y rehabilitación de los espacios construidos, sobre todo desde que la “Carta de Ámsterdam” de 1975 llamara la atención sobre el lamentable estado de conservación en que se encontraban los centros históricos de las ciudades europeas. En esa misma dirección, tuvieron gran resonancia las conclusiones del “Coloquio de Quito” de 1977, que propugnó la regeneración de los interiores urbanos mediante la puesta en marcha de estrategias de recuperación integral, siempre desde planteamientos conservacionistas frente al modelo despilfarrador de los años 50 y 60.

En el artículo 46 de la Constitución española se dice concretamente: “*Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, artístico y cultural de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio*”. Y el artículo 149 recoge entre las “*Competencias exclusivas del Estado*”, apartado 28^a, “*la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental contra la exportación y la expoliación...*” Si a eso se añaden las facultades atribuidas por la “Ley del Patrimonio Histórico Español” de 1985 al gobierno de la nación en estas materias, ratificadas por Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 1991, sobre la anterior Ley y los Bienes Históricos recogidos en ella (BOE, 21 de febrero de 1991), se hace evidente que el poder central podría desempeñar funciones de control en la protección del patrimonio y el paisaje.

Por último, todas las Comunidades autónomas han desarrollado leyes y normas de protección de patrimonio histórico y artístico que hacen suyos los anteriores planteamientos. La aprobación de esas disposiciones dentro de cada uno de sus territorios se ha hecho como resultado de las responsabilidades y competencias que la Constitución Española atribuye en su artículo 148, apartados 15^a y 16^a, a los entes autonómicos en cuestiones de conservación del patrimonio.

En cualquier caso, y a diferencia de lo que sucede en materias de ordenación del territorio y urbanismo, el gobierno central podría ejercer con todo derecho, al menos, un papel de intermediación y control en asuntos de patrimonio y, por lo tanto, también en cuestiones de protección de los paisajes culturales. Sin embargo, esa posible intervención, que debería ser acometida a través del Ministerio de Cultura, no ha existido prácticamente nunca en temas relacionados con el paisaje.

A todo lo anterior, hay que añadir los inconvenientes que derivan de la escasa relación entre la legislación general de urbanismo y ordenación del territorio, por un lado, y la de protección del patrimonio, por otro. Hubo que esperar a la aprobación de la “Ley del Patrimonio Histórico Español” de 1985 para que se hiciera un esfuerzo decidido en este sentido. La “Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español”, obliga a los ayuntamientos de las localidades calificadas de conjunto histórico artísticos a elaborar “Planes Especiales” de protección de los mismos. Así, en el Art. 20. 1. se dice exactamente “*La declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica como Bienes de Interés Cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta Ley establecidas*”.

De ese modo, la “Ley del Patrimonio Histórico Español” enlazaba con el mandato de la Constitución española dado en su Art. 46 “*a los poderes públicos para garantizar la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico*”. Además, la Ley del Patrimonio de 1985 formula la preocupación por el paisaje, aunque sin utilizar expresamente este término, al precisar en su Artículo 17 que “*en la tramitación del expediente de declaración como Bien de Interés Cultural de un Conjunto Histórico, deberán considerarse sus relaciones con el área territorial a que pertenece, así como la protección de los accidentes geográficos y parajes naturales que conforman su entorno*”. Igualmente, las posteriores “Leyes autonómicas de Patrimonio Histórico y Cultural”, contemplan en su articulado la conservación de los sitios históricos, las zonas y los conjuntos arqueológicos. En sus articulados, siempre aparecen referencias a la conservación de las estructuras urbanas y las arquitecturas, se menciona de manera especial la “silueta paisajística” y se explicita la necesidad de proteger las características generales del ambiente de esos conjuntos, sitios o zonas.

En la actualidad, la mayoría de las ciudades históricas disponen de “Planes Especiales” ajustados a la normativa de la “Ley del Patrimonio Histórico-Español”, con “Zonas de Protección de Paisaje”, como ocurrió en Toledo con su “Plan Especial de su Casco Histórico” aprobado en 1997. Sin embargo, el problema ha venido después, de la mano de “Planes Generales de Ordenación Municipal”, también como el de esa misma ciudad, que modifican la normativa anterior en aras de criterios urbanísticos poco o nada respetuosos con los valores patrimoniales. Las “Zonas de Protección de Paisaje” son suprimidas y se facilita su urbanización, con todos los riesgos que ello comporta para la conservación del paisaje. Así, en Soria, ciudad de 34.000 habitantes, la modificación del Plan de Ordenación Urbana aprobado el 10 de marzo de 2006 ha permitido la aprobación del “Polígono Industrial Soria II” y de unidades residenciales que amenazan sus paisajes históricos, entre ellos el del sitio histórico de Numancia ya aludido (ORDEN FOM/1625/ 2007, de 27 de septiembre).

El resultado final de la descoordinación entre patrimonio y urbanismo es la imposibilidad de conservar unos paisajes históricos que se ven sometidos a los intereses especulativos de todas las fuerzas sociales y económicas, y que los poderes públicos no defienden convenientemente, unas veces, por dejación de atribuciones, y otras, por intereses más o menos ocultos, frecuentemente electoralistas.

4. HACIA UNA NUEVA “CULTURA DEL PAISAJE”

En contraposición con la realidad económica, social y legal española analizada, también es cierto que aparece una sensibilidad creciente por la conservación y protección del paisaje, y que algunas cosas empiezan a cambiar en este sentido, en parte como consecuencia de un entorno internacional que valora cada vez más los conceptos de “paisaje”, “ambiente” y “entorno”.

En esta dirección, es fundamental el papel del “Consejo Internacional de Monumentos y Sitios”, ICOMOS, organismo asesor de la UNESCO en cuestiones relativas al patrimonio. Preocupado por la degradación, el deterioro y, a veces, la destrucción que sufren las áreas históricas, tanto de las ciudades grandes como pequeñas, ICOMOS redactó y aprobó en 1987 un documento que ha tenido gran eco y repercusión para justificar la protección de los paisajes culturales urbanos: la *Carta Internacional para la Conservación de las Ciudades Históricas y Áreas Urbanas Históricas (Carta de Washington)*.

La Carta de Washington no sólo valora las áreas urbanas legadas del pasado sino que subraya la importancia de mantener las relaciones entre esos espacios y su entorno natural y construido por el hombre, lo que resulta fundamental para la conservación de los valores patrimoniales y altamente novedoso en su momento desde el punto de vista de la preocupación por el paisaje. Así, en el propio texto se señala la necesidad de conservar: “*el carácter histórico de la ciudad o conjunto y la suma de los elementos materiales y espirituales que determinan su imagen, especialmente (...) la relación entre los diversos espacios urbanos, edificios, espacios verdes y libres, (...) las relaciones entre la ciudad y su entorno, bien sea natural o creado por el hombre (...)*. Y en ese mismo texto se afirma que “*todo ataque a estos valores comprometería la autenticidad de la ciudad histórica cascos, centros, barrios, barriadas, arrabales u otras zonas que posean dicho carácter histórico con su entorno natural o hecho por el hombre*”.

En línea con aquel documento, muy recientemente, el 7 de marzo de 2008, el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura elevó en la 179ª reunión de su Consejo Ejecutivo una propuesta para preparar una recomendación relativa a la salvaguardia de los conjuntos históricos y su función en la vida contemporánea. Esta recomendación está llamada a tener gran impacto en la conservación de los paisajes culturales urbanos. No obstante, la referencia esencial en este sentido, por sus implicaciones legales y la necesidad de acomodar las normativas de patrimonio y de urbanismo a sus directrices, es el *Convenio Europeo del Paisaje* (número 176), adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en Florencia el 20 de octubre de 2000, ratificado por España el 6 de noviembre de 2007 (BOE el 5 de febrero de 2008) y en vigor en nuestro país desde el 1 de marzo de 2008. Su influencia se ha dejado ya sentir, incluso antes de que fuera ratificado por el gobierno de España, a través de una serie de normas de carácter legal que indican un cambio de actitud y de sensibilidad hacia los valores paisajísticos. En ese contexto, también aumenta la preocupación por el conocimiento del paisaje en su diversidad (Mata, 2002).

Entre los primeros documentos normativos que han recogido la influencia directa del “Convenio Europeo del Paisaje”, se encuentran: la “Ley 4/2004, de 30 de

junio, de la Comunidad Valenciana, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje”, y la “Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del paisaje”, del Parlamento de Cataluña. Por primera vez, en los dos casos, el paisaje aparece como motivo central de preocupación de los responsables de la gestión pública del territorio y la noción de paisaje deja de ser un simple elemento analítico para convertirse en un instrumento de ordenación del territorio (Zoido, 2002).

Tanto la Comunidad Valenciana como el Parlamento de Cataluña toman conciencia mediante estos textos legales de la importancia del paisaje para defender el equilibrio ambiental y valores colectivos, entre ellos, patrimoniales, culturales e históricos. Ambas leyes autonómicas reconocen también el potencial económico del paisaje, su papel como instrumento para el desarrollo sostenible y la prevención de riesgos naturales, y sus connotaciones simbólicas y educativas. En definitiva, son valores y significados que contienen todos los paisajes y que se recogen expresamente en el articulado del “Convenio Europeo del Paisaje”.

En este mismo contexto, merece también una consideración especial el “Plan de Calidad del Paisaje Urbano de la Ciudad de Madrid”, recogido como compromiso político en el programa electoral del PP madrileño de las últimas elecciones municipales (27 de mayo de 2007, propuesta nº 377) y presentado para su aplicación el 21 de julio de 2008. Este “Plan de Calidad del Paisaje Urbano” se muestra como expresión de una nueva “cultura del paisaje”, como respuesta a la especial problemática del tratamiento del paisaje urbano y como consecuencia de una voluntad política que quiere disponer de medidas concretas para proteger, conservar y gestionar el paisaje. Su ámbito de aplicación es todo el término municipal madrileño, define diferentes unidades paisajísticas dentro de él y plantea un tratamiento específico para el centro histórico, dada su singularidad e importancia respecto a la imagen del conjunto de la ciudad.

En relación con la estrategia paisajística del Ayuntamiento de Madrid, se encuentran también dos actuaciones emblemáticas, actualmente en ejecución: el acondicionamiento de la superficie liberada por el soterramiento de 6 kilómetros de la M-30, junto al río Manzanares, y la renovación del Eje urbano, Recoletos-Prados. En este último caso, el carácter cultural resulta de su significado a través de la historia, como escenario paisajístico de poder y representación política y económica que se construye a lo largo de siglos, pero también por concentrar la mayor densidad museística de Europa en torno a la pintura en un espacio relativamente reducido.

Sin embargo, desde el punto de vista de lo que puede hacerse por recuperar valores culturales perdidos, resulta especialmente interesante el Proyecto “Madrid Río”, a pesar de las críticas recibidas (Muelas, 2008). El soterramiento de 6 kilómetros de la M-30 y de la avenida de Portugal, entre el paseo de Extremadura y la M-30, permite disponer de casi 50 hectáreas libres de edificación a orillas del río. El objetivo es la puesta en valor de sus márgenes y su entorno, contando, incluso, con la desaparición del estadio de fútbol “Vicente Calderón”, construido prácticamente sobre el cauce del río en los años 60. Precisamente esta edificación actúa por su volumetría como una de las barreras arquitectónicas que más ha contribuido a borrar la silueta urbana del Madrid histórico, inmortalizado por tantos pintores, Goya entre ellos.

De todos modos, la operación Río revela también las dificultades que plantea la recuperación de cualquier paisaje cultural, una vez destruido o dañado por la acción urbanística de décadas anteriores. Por eso mismo, las intervenciones que actualmente se acometen en Madrid, dentro de objetivos de mejora de la ciudad, de calidad paisajística y de sostenibilidad, merecen ser destacadas como ejemplo para otras ciudades en un doble sentido: en primer lugar, como ejemplo de lo que nunca se debe hacer, lo que se hizo en el pasado, sobre todo en las décadas de los 60 y 70, “*la práctica eliminación del paisaje cultural urbano madrileño más emblemático, el frente monumental del Manzanares y las orillas del río*”; y en segundo lugar, como ejemplo de lo que sí se debe hacer, pero que resulta extraordinariamente complicado y siempre limitado por la imposibilidad de dar marcha atrás a procesos de urbanización intensivos y de alto contenido especulativo, “*los esfuerzos por la recuperación de valores paisajísticos*”.

5. CONCLUSIÓN: NUEVAS ESTRATEGIAS PARA CONSERVAR LOS PAISAJES CULTURALES URBANOS

La entrada en vigor en España del Convenio Europeo del Paisaje a partir del 1 de marzo de 2008, la aprobación de normas autonómicas preocupadas por el paisaje y la elaboración del “Plan de Calidad Urbana de la Ciudad de Madrid”, abren expectativas para mejorar la gestión del paisaje en general y de la ciudad en particular. No obstante, todas estas disposiciones, con ser expresión de una nueva cultura del paisaje, llegan cuando gran parte del daño está hecho. Prácticamente todo el litoral mediterráneo y gran parte del insular están contruidos y pocas de nuestras ciudades han podido conservar en buen estado sus paisajes culturales más emblemáticos. ¿Qué queda de la silueta urbana de Granada y de su Vega? ¿Y de la silueta del Madrid pintado por Goya o reflejado por la pintura y la fotografía de principios del siglo XX? En este marco, ¿cómo se pueden justificar actuaciones como las que amenazan ahora paisajes culturales urbanos de Toledo y Soria y que han sido recientemente denunciadas ante el Parlamento europeo? Y todas las ciudades, sobre todo las que gozan de la declaración de “Patrimonio de la Humanidad”, Segovia, Ávila, Santiago de Compostela, etc. continúan sufriendo daños a sus valores paisajísticos difíciles de justificar.

La complejidad de intereses económicos que pugna por el uso de la ciudad, las herencias urbanísticas recibidas del pasado, los mecanismos perversos de las leyes de ordenación del territorio autonómico (LOTAU), la dificultad de armonizar ordenación del territorio y patrimonio, la excesiva proximidad de los responsables de la gestión del territorio a los administrados y la ausencia de capacidad del gobierno central para ejercer papel de arbitro en los conflictos territoriales que se deriva de nuestro ordenamiento constitucional, son obstáculos para conservar nuestros paisajes naturales, y mucho más cuando se trata de paisajes culturales urbanos. Y todavía se podría hablar de la escasa sensibilidad de nuestra sociedad hacia el paisaje, ya comentada, pero que, entre otras razones, podría también relacionarse con comportamientos estéticos procedentes de una herencia cultural islámica que antepone el gusto por los espacios cerrados e interiores al interés por los espacios abiertos y paisajísticos.

La Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de de la Comunidad Valenciana (4/2004, de 30 de junio), la Ley de Protección, Gestión y Ordenación del

paisaje, aprobada por el Parlamento de Cataluña (8/2005, de 8 de junio) y el Plan de Calidad del Paisaje Urbano de la Ciudad de Madrid son muestras significativas, aunque no únicas, de una sensibilidad nueva hacia el paisaje por parte de los poderes públicos (Busquets y Cortina, 2009). Ahora bien, ¿serán suficientes esas normativas recientes para corregir errores del pasado o frenar actuaciones programadas o en vías de ejecución que suponen graves atentados a los paisajes actuales? Y eso sin contar con problemas específicos de esas mismas normas y que revelan algunos de sus puntos débiles; por ejemplo, en el caso de Madrid, su “Plan de Calidad de Paisaje Urbano” carece de base jurídica en el ámbito legal de la Comunidad de Madrid. Frente a un posible y necesario carácter normativo se ha optado por darle rango de “Propuestas y Recomendaciones”. Así, este Plan no impone actuaciones ni señalar prescripciones, se limita a proponer criterios y a recomendar intervenciones, aunque aspira a modificar ciertas ordenanzas municipales y a influir desde el punto de vista del paisaje en el desarrollo del vigente “Plan General de Ordenación Urbana”, aprobado en 1997.

Por todo lo señalado anteriormente, ¿no habrá que empezar por corregir las consecuencias perversas para el paisaje de las legislaciones actuales de ordenación del territorio y de patrimonio? En la actualidad, cuando los trabajos de elaboración de una nueva “Ley del Patrimonio Histórico Español” se encuentran muy avanzados, parece imprescindible aprovechar la coyuntura para introducir referencias en ella expresas al paisaje y especialmente a los paisajes culturales urbanos. Y lo mismo en cuanto a la oportunidad de reforzar en su articulado mecanismos de encuentro entre patrimonio y ordenación del territorio que aseguren el derecho de los ciudadanos al uso y disfrute del paisaje (Priore, 2002). De no ser así, seguirán sin resolverse los problemas esenciales para la conservación y gestión del paisaje, especialmente de las ciudades.

Por otra parte, y dada la lamentable experiencia de la gestión local y regional en la protección del paisaje, ¿no convendrá que el gobierno de la nación recupere competencias de control en la ordenación del territorio y, consecuentemente, en el paisaje? La excesiva proximidad de los responsables políticos, ayuntamientos y gobiernos regionales, respecto a los intereses económicos locales y regionales ha resultado con frecuencia más un inconveniente que una ventaja para el paisaje y los valores culturales en su conjunto. En todo caso, ¿no será también necesario definir los paisajes culturales urbanos como una categoría necesitada de especial protección? Al menos ese reconocimiento contribuiría a facilitar el engarce entre patrimonio y urbanismo y evitaría amenazas como las que actualmente se ciernen sobre los entornos comentados en este artículo.

6. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L. (2004): *Estudios Jurídicos sobre el patrimonio cultural de España*. Madrid, Marcial Pons.
- ARIAS SIERRA, P. (2003): *Periferias y nueva ciudad. El problema del paisaje en los procesos de dispersión urbana*. Sevilla, Universidad de Sevilla.
- BALLESTER, J. M^a (2005): “El concepto de paisaje cultural”. En AGUILÓ ALONSO, M. y De la Mata Gorostiza, R. (Coord.): *Paisajes culturales*. Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

- BÉDARD, M. (2004): “Habiter le paysage ou l’enjeu paysager”, *Géographes*, vol 14, pp. 46 a 55.
- BILLET, Ph. (2009) : “La protection des paysages. Regards du droit, droit au regard. Approche Franco-Helvétique”. En BÉDARD, M. (dir.): *Le paysage. Un projet politique*. Québec, Presses de l’Université de Québec.
- BENÉVOLO, L. (1981): *Orígenes del urbanismo moderno*. Madrid, Ed. Blume.
- BONET CORREA, A., MIRANDA, F., LORENZO, S. (1985): *La polémica ingenieros-arquitectos en España. Siglo XIX*. Madrid, Colegio
- BONET CORREA, A., ed. (2009): *La ciudad del futuro*. Madrid, Instituto de España.
- BOSQUE MAUREL, J. y FERRER RODRÍGUEZ, A. (1999): *Granada, la tierra y sus hombres*. Granada, Universidad de Granada.
- BOSQUE MAUREL, J. (2003): *En torno a Andalucía. Estudios de Geografía Humana*. Granada, Instituto de Desarrollo Regional y Editorial Universidad de Granada, Colección Collectánea.
- BOSQUE MAUREL, J. y ZÁRATE MARTÍN, M.A. (2006): “Informe sobre el Proyecto de Plan de Ordenación Municipal de la ciudad de Toledo”. En *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, Tomo CXLII, pp. 411-474.
- CORBIN, A. (2002): «Naissance de la politique du paysage en France. Voir le paysage ». En *La Revue de Deux Mondes*, mars 2002, pp. 12.
- CONSEJO DE EUROPA (2000): *Convenio europeo del paisaje*. Strasbourg
- CONSEJO INTERNACIONAL DE LOS MONUMENTOS Y SITIOS / ICOMOS (1987): *Carta internacional para la conservación de las ciudades históricas y áreas urbanas históricas (Carta de Washington)*, Montreal, ICOMOS.
- CORTINA, A. (2009): “La regulación jurídica del paisaje”. En BUSQUETS, J., y CORTINA, A. (coord.): *Gestión del Paisaje*, Barcelona, Ariel, pp. 317-346.
- GÓMEZ MENDOZA, J^a (2009): “Ecología urbana y paisaje de la ciudad”. En *La ciudad del futuro*, ed. Bonet Correa, A., Madrid, Instituto de España, pp.177-217.
- KAGAN, R. y MARIAS, F. (1998): *Imágenes urbanas del mundo hispánico: 1493-1780*. Madrid, Ed. El Viso.
- LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PROTECCIÓN DEL PAISAJE DE LA GENERALIDAD VALENCIANA (4/2004, DE 30 DE JUNIO).
- LEY DE PROTECCIÓN, GESTIÓN Y ORDENACIÓN DEL PAISAJE, DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA (8/2005, de 8 de junio).
- MADRID OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN. *Madrid, cuarenta años de desarrollo urbano (1940-1980)*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 1981.pp 189-192.
- MARCEL, O. (2008): “Le paysage comme bien commun dans les projets de territoire”, *Les Cahiers de la Compagnie du Paysage*, vol. 5, pp. 3 a 6.
- MATA OLMO, R. (2002): “Paisajes españoles. Cuestiones sobre su conocimiento, caracterización e identificación”. En *Paisaje y ordenación del territorio*. Sevilla, Junta de Andalucía, pp. 33 a 46.
- MUELAS MENA, C. (2008): “La transformación de la M-30 de Madrid: ¿Mas que una reforma urbana?” *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008 <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/368.htm>>

- MUÑOZ, F. (2008): “*Urbanalización. Paisajes comunes, lugares poblados*”. Barcelona, Ed. Gustavo Gili.
- PRIORE, R. (2002): “Derecho al paisaje, derecho del paisaje”. En *Paisaje y ordenación del territorio*. Sevilla, Junta de Andalucía, pp. 92 a 99.
- SÁNCHEZ DEL ARBOL, M. A. (1999): “La propuesta de ordenación territorial de la aglomeración urbana de Granada”. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, nº 29, pp. 119-138.
- SANTACANA MESTRE, J. y SERRAT ANTOLÍ, N^a (2009): “La dimensión patrimonial del paisaje”. En BUSQUETS, J., y CORTINA, A. (coord.): *Gestión del Paisaje*, Barcelona, Ariel, pp. 201-220.
- ZÁRATE MARTÍN, M. A. (1981): *Vitoria. Transformación y cambio de un espacio urbano*. Vitoria. Institución Sancho El Sabio, Caja de Ahorros Municipal de Vitoria.
- ZÁRATE MARTÍN, M. A. (2001): “Imágenes Mentales del Centro de Madrid, el barrio de Lavapiés”. *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, Tomo CXXXVII, pp. 403-423.
- ZÁRATE MARTÍN, M. A. (2007): Toledo, Planeamiento y especulación en ciudades históricas. *Anales de Geografía*, vol. 27, nº 2, pp. 151-175.
- ZOIDO NARANJO, F. (2002): El paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio. En *Paisaje y ordenación del territorio*. Sevilla, Ed. Junta de Andalucía, pp. 15 a 32.