

El urbanismo como instrumento de contención de la actividad turística en los centros urbanos: alcance y limitaciones

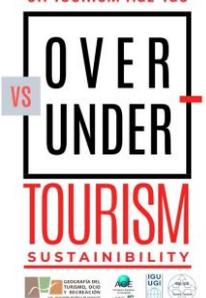
Manuel de la CALLE VAQUERO, Sofía MENDOZA DE MIGUEL, Elena FERREIRO CALZADA y María GARCÍA HERNÁNDEZ

SHNB



SOCIETAT D'HISTÒRIA
NATURAL DE LES BALEARS

XVII INTERNATIONAL COLOQUIUM
ON TOURISM AGE-IGU



Calle Vaquero, M. de la, Mendoza, S., Ferreiro, E. y García, M. 2020. El urbanismo como instrumento de contención de la actividad turística en los centros urbanos: alcance y limitaciones. In: Pons, G.X., Blanco-Romero, A., Navalón-García, R., Troitiño-Torrallba, L. y Blázquez-Salom, M. (eds.). Sostenibilidad Turística: *overtourism vs undertourism*. *Mon. Soc. Hist. Nat. Balears*, 31: 121-133. ISBN 978-84-09-22881-2. Palma (Illes Balears).

Los recientes problemas asociados al crecimiento de turismo en los centros urbanos han propiciado la adopción de medidas de contención de la actividad turística en algunas de las principales ciudades españolas. Las autoridades municipales han recurrido al instrumental urbanístico para contener el crecimiento de la planta de alojamiento en las áreas de mayor presión, favoreciendo indirectamente su difusión por áreas más periféricas. La ciudad de Madrid ha adoptado medidas de este tipo, recogidas en el *Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje*, aprobado en marzo de 2019. Si bien instrumentos de ese tipo permiten regular adecuadamente la implantación del alojamiento hotelero en edificios completos, presentan mayores limitaciones para controlar la oferta de viviendas turísticas por su mayor similitud al uso residencial.

Palabras clave: *Turistificación, centros urbanos, urbanismo, contención, Madrid.*

URBAN PLANNING AS AN INSTRUMENT FOR CONTAINMENT OF THE TOURISM ACTIVITY IN URBAN CENTRES: SCOPE AND LIMITATIONS. Recent problems associated with the growth of tourism in urban centres have led to the adoption of measures to contain tourism activity in some of Spain's main cities. The municipal authorities have resorted to urban planning instruments to contain the growth of the accommodation supply in the areas of greatest pressure, indirectly favouring its spread to more peripheral areas. The city of Madrid has adopted measures of this type, included in the Special Plan for regulating the use of tertiary services in the accommodation category, approved in March 2019. Although instruments of this type make it possible to adequately regulate the implementation of hotel accommodation in full buildings, they present greater limitations to controlling the supply of tourist housing due to their greater similarity to residential use.

Keywords: *Turistification, urban centres, urban planning, containment, Madrid.*

Manuel de la CALLE VAQUERO, Departamento de Geografía – Facultad de Geografía e Historia – Universidad Complutense de Madrid C/ Profesor Aranguren s/n 28040 Madrid mcalleva@ucm.es; Sofía MENDOZA DE MIGUEL, Departamento de Geografía – Facultad de Geografía e Historia – Universidad Complutense de Madrid C/ Profesor Aranguren s/n 28040 Madrid smendo01@ucm.es; Elena FERREIRO CALZADA, Departamento de Geografía – Facultad de Geografía e Historia – Universidad Complutense de Madrid C/ Profesor Aranguren s/n 28040 Madrid eferreir@ucm.es; María GARCÍA HERNÁNDEZ, Departamento de Geografía, Facultad de Geografía e Historia, Universidad Complutense de Madrid

C/ Profesor Aranguren s/n 28040 Madrid mgarciah@ucm.es

Recepción del manuscrito: 10-junio-2020; revisión aceptada: 6-agosto-2020.

Presentación

Este texto plantea una aproximación al urbanismo como instrumento de contención de la actividad turística en centros urbanos. En la primera parte se aborda una serie de reflexiones generales sobre urbanismo y turismo a nivel de las ciudades españolas. Planteada como marco teórico, implica una revisión de la producción bibliográfica sobre la materia. La segunda parte corresponde a un estudio de caso sobre Madrid, con una crónica de los cambios en la ordenación urbanística que regula la implantación del uso del alojamiento. Esta crónica finaliza con la aprobación del *Plan Especial de Regulación del Uso de Servicios Terciarios en la Clase de Hospedaje* en marzo de 2019. Dicho Plan supone el principal instrumento de contención a nivel de la ciudad y supone un cambio radical respecto a la dirección en materia de turismo del gobierno municipal de Madrid. La principal fuente de información utilizada para esta parte del trabajo ha sido la prolija documentación de los expedientes municipales, que se ha revisado de forma exhaustiva. Un buen número de los documentos analizados tiene valor de norma jurídica, por lo tanto forman parte de las acciones de gobierno a nivel local. Para una mejor comprensión de esta acción y, específicamente, de los instrumentos normativos, se ha recopilado un conjunto amplio de noticias en medios de comunicación de masas que recogen posiciones de los distintos actores en relación a esta temática. Estas posiciones obedecen a diferentes intereses y se expresan en forma de discursos justificativos. De forma complementaria, se ha mantenido entrevistas en diversas ocasiones con actores significativos, en especial los responsables municipales de diferentes periodos de gobierno. El texto termina con una serie de reflexiones finales, con referencia a las principales conclusiones del trabajo.

Ordenación urbana y turismo. Del crecimiento a la contención

Hasta hace poco tiempo existía un consenso bastante generalizado sobre las bondades del turismo para las ciudades. El discurso dominante, prácticamente unitario, aludía al turismo como vector propiciador del crecimiento económico, que derivaría en un mayor bienestar social. Ayudaba en la regeneración física de áreas degradadas y favorecía una proyección amable de la urbe en el cada vez más competitivo mercado global de ciudades. De acuerdo a estos planteamientos, el conjunto de políticas urbanas se orientaban a propiciar un mayor crecimiento turístico. Alcanzar este crecimiento implicaba movilizar recursos para incrementar el atractivo de la ciudad como lugar de visita y ganar conectividad en el sistema de transporte. Las disposiciones legales se han flexibilizado para facilitar la implantación de las actividades turísticas y las políticas turísticas se han centrado en la promoción. Esta orientación hacia el crecimiento se acentuó en los años de la Gran Recesión, cuando se percibía el turismo como uno de los pocos sectores capaces de resistir la crisis y seguir creando empleo.

En tiempos recientes esta situación ha cambiado. Factores como el rapidísimo incremento de la afluencia de visitantes y la proliferación de viviendas de uso turístico en

los centros urbanos, han puesto el foco sobre los efectos negativos del turismo, en especial en destinos tremendamente populares como Barcelona y, en menor medida, Donostia-San Sebastián, Málaga, Santiago de Compostela o Palma en Mallorca. Estos efectos han sido denunciados por un conjunto amplio de movimientos sociales y están en la base de las medidas de acción adoptadas por una serie de ayuntamientos, mayormente asociados al ciclo municipal de los denominados “gobiernos del cambio”.

En algunos destinos urbanos, las políticas locales han pasado de propiciar un crecimiento turístico a toda costa a buscar un desarrollo más equilibrado que minimice los efectos más negativos asociados a esta actividad. Algunos autores presentan estas políticas organizadas en las míticas 5D (Milano, 2018). En otras ocasiones se presentan estas políticas en relación a su filiación principal (Mendoza *et al.*, 2018). Así se habla de políticas de marketing, pero en este caso orientado a la atracción de visitantes en periodos de baja afluencia o a lugares menos conocidos; de transporte, pero relacionada con la contención de llegadas al destino; de destinos turísticos inteligentes, pero para la gestión interna del flujo turístico; etc. Dentro de estas políticas se encuentra el urbanismo.

La producción académica sobre urbanismo y turismo es muy abundante, sobre todo en relación a los espacios del turismo del sol y playa. En general, esta modalidad turística ha estado asociada a la creación de nuevos tejidos urbanos con predominio de las unidades destinadas al alojamiento de los visitantes. Cuando se hacía conforme a ordenación, la creación de estos tejidos se vehiculaba mediante el planeamiento urbanístico vigente e incluso instrumentos de mayor dependencia de la administración turística como fueron los Centros de Interés Turístico Nacional (Galiana y Barrado, 2005). Además de los trabajos sobre creación de tejidos turísticos, también existe una producción significativa sobre medidas la utilización de instrumentos urbanísticos para contener la expansión de la actividad turística y renovar espacios obsoletos (entre otros: González, 2012; Rullán, 2005; 2011; Simancas, 2012).

Sin embargo, las reflexiones sobre estos aspectos a nivel de destinos de turismo urbano son menos numerosos y más recientes (Arana, 2018; Barrera-Fernández y Hernández-Escampa, 2016; Fernández y Pavón, 2018; Román, 2018). Esta falta de reflexión deriva de factores como el tardío reconocimiento del turismo como vector clave de transformación de la ciudad contemporánea; de la dificultad para diferenciar el turismo de otros procesos urbanos ligados a la movilidad; o de la tendencia del turismo a refuncionalizar tejidos urbanos preexistentes (fundamentalmente en la ciudad central) frente a la creación de espacios *ex novo*. En todo caso la incidencia del urbanismo en la conformación de los destinos urbanos ha sido crucial, sobre todo a nivel de planeamiento general. La definición del modelo de ciudad incluye llamamientos constantes a una mayor calidad urbana, sobre todo en las áreas centrales; una mayor competitividad, en relación a mercados nacionales e internacionales; una mayor sostenibilidad, fundamentalmente en las formas de movilidad, etc. Se busca alcanzar un mayor atractivo en ciudades cada vez mejor conectadas, si es posible, a nivel global. Atractivo urbano y accesibilidad externa son factores claves de competitividad turística, aunque también se trata de aspectos que tienen repercusión total en la vida de la propia población residente. De hecho, durante mucho tiempo estas actuaciones se han hecho en clave interna y sólo recientemente han incorporado el discurso turístico a efectos justificativos. Así, se plantean como proyectos estratégicos capaces de movilizar amplios recursos a favor de un mayor crecimiento turístico.

A nivel de la normativa, el régimen de usos que regula la implantación de actividades turísticas en suelo urbano resulta de especial trascendencia para el turismo de ciudad. Dada la naturaleza de la actividad turística, la regulación específica se limita al alojamiento en sus distintas modalidades, ya que el resto de la oferta tiene un tratamiento que no atiende a distinciones sobre su demanda. Buena parte del planeamiento urbanístico español de las últimas décadas ha buscado, al menos a nivel teórico, la defensa de la función residencial de los centros urbanos, amenazada por un progresivo proceso de terciarización. El régimen de usos establecido para estas áreas privilegiaba el uso residencial, estableciendo una compatibilidad de actividades terciarias modulada por zonas. Se regulaba la posible implantación de comercio, oficinas, servicios recreativos... y también el alojamiento turístico. En el contexto de las actividades terciarias, el sector del alojamiento ha gozado de un tratamiento benévolo, ya que la se consideraba una actividad compatible con el alojamiento permanente y con una dinámica de crecimiento no muy acentuada. Es más, se consideraba una alternativa interesante para dar nuevo uso a edificios de valor patrimonial en desuso. Y con ello generar mayor dinamismo a nivel de la ciudad.

Con este marco de tratamiento urbanístico benévolo, desde la década de los noventa del siglo XX se asiste a un crecimiento muy notable de la planta de alojamiento convencional de los principales destinos urbanos. Además aparecen nuevas modalidades como los “hostels”, establecimientos en habitaciones colectivas que también tienden a ubicarse en los espacios centrales de la ciudad. Y durante los últimos años se asiste a una proliferación extraordinaria de viviendas de uso turístico (VUT) gracias a la acción de plataformas globales como Aribnb (Richards, 2017). Crecimiento de la planta de alojamiento convencional y proliferación incontrolada de viviendas de uso turístico, fenómeno de alcance disruptivo en muchos barrios de la ciudad, determinan un cambio en la orientación del tratamiento del alojamiento dentro del régimen de usos vigente en cada municipio. Aquellas corporaciones que han acometido estos procesos lo han hecho introduciendo modificaciones en el planeamiento para contener la expansión del alojamiento y, en especial, de las viviendas de uso turístico, modalidad que no estaba contemplada en el momento de aprobación de la mayor parte de los planes actualmente vigentes.

Barcelona ha marcado la pauta. Lo hizo cuando incorporó el turismo en la agenda política urbana en clave de crecimiento y lo ha vuelto a hacer en la consideración del turismo como un fenómeno que necesita de una regulación estricta a nivel municipal en pro del bienestar urbano. Las tensiones en el modelo turístico de Barcelona son patentes desde hace años. La llegada al gobierno municipal de la plataforma Barcelona en Comú – BeC (2015) supone un replanteamiento global del modelo turístico de la ciudad, que va más allá de las medidas de mitigación de los efectos negativos del turismo planteadas por las corporaciones anteriores (Russo y Scarnato, 2018). Entre otras cuestiones, el nuevo equipo de gobierno aborda la elaboración Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT), primer instrumento urbanístico de ordenación de la actividad turística que busca la contención de la expansión del alojamiento turístico en una ciudad española. Ya desde abril de 2014 estaba vigente una moratoria en la concesión de licencias de apartamentos, con vistas a la tramitación de un Plan Especial Urbanístico para la Regulación de Viviendas de Uso Turístico que no llegó a aprobarse definitivamente. El gobierno de BeC mantiene esta congelación hasta la aprobación del PEUAT en enero de 2007 (BOPB, de 6 de marzo de 2017), documento que ya ha sido tratado con profundidad en distintos trabajos (Blanco-

Romero et al., 2018; Blázquez-Salom et al., 2019). Además del planteamiento orientado a la contención, dos son las grandes novedades que aporta: de una parte, la regulación de la implantación de las viviendas de uso turístico como una actividad diferenciada del uso residencial; de otra, una zonificación que modula la ordenación del conjunto de actividades de alojamiento de acuerdo a ámbitos donde se reconoce diferentes niveles de presión turística.

El modelo adoptado en Barcelona sirve de referencia para otras ciudades. Se reconoce problemas similares: un incremento de la presión turística, especialmente en las áreas centrales; una proliferación indiscriminada de VUT, con una regulación a nivel autonómica que no satisface las peculiaridades locales; y la movilización de ciertos movimientos sociales, que contraponen el turismo de masas con el derecho a la ciudad. Se impone un discurso general de contención de la actividad turística, en especial en las corporaciones “del cambio”, y se recurre al urbanismo para instrumentalizar esta contención. En Santiago de Compostela se aprueba definitivamente una *Modificación puntual do Plan especial de protección e rehabilitación da cidade histórica (PE-1) para limitar os aloxamentos de carácter temporal no seu tecido residencial* (POPAC, Num. 223, de 22 de noviembre de 2018). También en 2018 se aprueba la *Ordenanza municipal reguladora del uso de vivienda turística y de alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico* (BOG, Num. 60, de 26 de marzo de 2018) de Donostia-San Sebastián. Bilbao, Madrid y Palma en Mallorca también introducen medidas similares.

La regulación urbanística de la implantación del alojamiento turístico en Madrid

Hasta la victoria electoral de Manuela Carmena con la candidatura de Ahora Madrid (2015), el municipio de Madrid contó con una sucesión de alcaldes y gobiernos conservadores. En tiempos de José María Álvarez del Manzano se aprueba el Plan General de Ordenación Urbana de 1997 (PG 1997), un plan con muy escasas referencias al turismo (Barrado, Palacios e Hidalgo, 2012). La intervención directa en materia turística se limita a la regulación de la implantación del alojamiento. La ordenación más compleja corresponde a la Zona 1- Protección del Patrimonio Histórico, que comprende la mayor parte del centro histórico. El uso cualificado es el residencial. En relación a los no cualificados (complementarios y autorizables), se establece cinco agrupaciones o niveles de usos: A, B, C, D y E. En relación al hospedaje, en los niveles A, B, C y D se consideraba alternativo o autorizable en situación de edificio exclusivo y no se considera su implantación en el nivel E. La implantación de un uso alternativo se tramita mediante licencia mientras que si es autorizable requiere de un plan especial. La normativa también regula la posibilidad de implantación de usos compatibles en partes del edificio, estableciendo en su caso, condiciones de situación (planta del edificio donde se puede implantar el uso), condiciones de acceso, o ambas. En la Norma Zonal 1 el hospedaje se puede implantar en cualquier situación del edificio, con acceso independiente en los niveles A, B, C y D, pero no el E.

En el año 2003 se convierte en alcalde Alberto Ruiz Gallardón, también del Partido Popular. Su estilo de gobierno es totalmente diferente y pone especial énfasis en “profundizar en el modelo de ciudad competitiva global, interviniendo de manera clara en ámbitos claves que permitan el desarrollo de determinadas actividades económicas”

(Fuente y Velasco, 2012). Se presta especial atención a la proyección internacional y al marketing urbano. Prueba de ello son los esfuerzos para convertirse en capital olímpica, con presentación de sendas candidaturas para organizar los Juegos Olímpicos de 2012 y 2016. En cuanto a la materia turística, en 2005 se aprueba al *Plan Especial de Mejora de la Ordenación Pormenorizada relativo al Régimen del Uso Terciario en su Clase de Hospedaje en el Suelo Urbano* (PE 2005). Se persigue favorecer la implantación del alojamiento turístico, para lo que se eliminan algunas de las restricciones vigentes. De forma general, se considera que el crecimiento y la mejora de la planta hotelera son condiciones imprescindibles para proyectar a la ciudad como un destino de turismo urbano de rango europeo. Específicamente, la Comisión de Evaluación del Comité Olímpico Internacional había señalado la oferta hotelera como la principal debilidad de la candidatura de Madrid para los Juegos de 2012 (Mateos y Gimeno, 2004), al menos en relación a sus principales competidoras: París, Londres y Nueva York.

El PE 2005 modifica las normas zonales en relación al hospedaje. Fundamentalmente se cambia el régimen de usos de la Zona 1. En los niveles A, B, C y D se mantiene la consideración de uso complementario en cualquier situación del edificio si tiene acceso independiente. En cambio, si se trata de edificio exclusivo, en las situaciones que se considera uso autorizable pasan a uso alternativo, lo que supone eliminar el requisito del plan especial para el control urbanístico-ambiental de usos. De otra parte, se amplía la consideración de uso autorizable en el nivel E, lo que supone de hecho la posibilidad de su implantación mediante la tramitación de un plan especial del tipo mencionado. Como salvedad, se establece que para la implantación de uso hotelero en edificios protegidos con nivel 1 o 2 es necesario la tramitación previa de un plan especial de compatibilidad de usos.

Esta flexibilización de la normativa se realizó en un contexto de crecimiento global del turismo urbano, con un creciente número de operadores privados que intervienen en la producción de alojamientos turísticos. Alberto Ruiz Gallardón gana las elecciones municipales de 2007 en este contexto de crecimiento. Es designado Ministro de Justicia en 2011 y cede la alcaldía a Ana Botella, con un escenario de gobierno totalmente distinto. La Gran Recesión, que arranca en 2008, supone una crisis económica y social fortísima. El turismo se considera uno de los pocos sectores resistentes a la recesión y, dentro de la política turística, se asiste a un reforzamiento de las acciones de marketing, fundamentalmente de promoción hacia los mercados internacionales. La proyección externa también está en la nueva candidatura fallida para organizar los Juegos Olímpicos de 2020 y los acuerdos con una serie de grandes promotores para la apertura y reforma de establecimientos de alojamiento. Estos promotores incluyen una mezcla variopinta de empresas de la construcción, entidades financieras, empresas hoteleras... y promotores inmobiliarios en sentido estricto.

En 2015 accede al gobierno municipal una candidatura de izquierdas liderada por Manuela Carmena. Con un discurso inicialmente centrado en la regeneración de la vida pública y en afrontar los estragos que estaba generando la Recesión en los colectivos más vulnerables, el turismo estaba ausente del programa electoral de Ahora Madrid. Es más, durante los primeros momentos se mantiene el tono y contenido de la política turística de las corporaciones anteriores, ya que el turismo era generalmente percibido como uno de los pocos sectores de actividad que mantenían un comportamiento positivo.

Sin embargo, pronto cambian las tornas. En poco tiempo aparece dentro de la agenda política municipal y aparece con una connotación negativa: lo que antes se percibía como una panacea ahora empieza a sentirse como uno de los grandes problemas que aquejan a la ciudad. La política turística de la ciudad incorpora nuevos planteamientos. Se busca la reducción de la presión turística sobre el centro mediante la expansión de la huella turística a espacios periféricos. Se desarrollan campañas como Madrid 21 Distritos y se potencia la celebración de eventos fuera de la almendra central. No obstante, se considera clave el control de la implantación del alojamiento, para lo que se tiene que recurrir al instrumental urbanístico.

Como el resto de las grandes aglomeraciones urbanas europeas, Madrid ha registrado un crecimiento muy notable de la planta de alojamiento durante las últimas décadas. Este crecimiento se basó en primer lugar en el incremento de la oferta convencional, formado por hoteles y hostales, albergues o “hostels” y apartamentos. Más recientemente, al crecimiento de esta oferta se ha unido una rápida expansión de las viviendas de uso turístico propiciado por plataformas como Airbnb (Martínez-Caldentey *et al.*, 2020.). El crecimiento de la planta de alojamiento es una de las manifestaciones centrales de la ola de turistificación reciente que afecta a las ciudades españolas (Calle Vaquero, 2019). Este crecimiento está motivado por un conjunto de factores estrechamente relacionados. Entre otros aspectos, la ordenación urbanística se flexibilizó para favorecer este crecimiento. En esta lógica se inscribe el PE 2005, que favoreció la implantación del alojamiento turístico convencional en el distrito Centro y, en menor medida, por el resto del centro histórico. Significativamente, sus efectos reales han ido en contra de lo planteado en el PG 1997, al menos a nivel de su discurso. El Plan General abogaba por una defensa activa de la función residencial del centro y, en consecuencia, un control del proceso de terciarización. En cambio, durante los últimos años se ha reforzado este proceso pero en clave de turistificación, con un fuerte protagonismo del sector del alojamiento.

La adopción de una política de contención de la planta de alojamiento por parte del gobierno municipal de Ahora Madrid fue un proceso gradual, que arranca con la elaboración de una serie de estudios centrados en la estructura y dinámica del alojamiento turístico en la ciudad. En enero de 2017 se presenta un Trabajo titulado *La Oferta de Alojamiento Turístico en Madrid. Características y Distribución Territorial*. En este estudio no se hacía referencia a las viviendas de uso turístico, cuyos primeros datos, procedentes de Inside Airbnb, son más tardíos. Con ese objetivo la Junta de Distrito de Centro encargó a Red2Red un trabajo realizado con estos datos y con título *Análisis del Impacto de las Viviendas de Uso Turístico en el Distrito Centro*. Sobre la base de estos estudios, en enero de 2018 el gobierno municipal da orden para la elaboración y tramitación de un instrumento de planeamiento en materia de alojamiento. De manera cautelara, a principios de febrero se acuerda la suspensión de la realización de actos de uso del suelo, de construcción y edificación y de ejecución de actividades, excepto licencias de funcionamiento, relativos al hospedaje, en régimen de interrelación de uso compatible, en edificios existentes de uso residencial en el distrito de Centro, que se extiende para las viviendas de uso turístico a otros barrios.

Elaborado por los técnicos municipales, en julio de ese mismo año se somete a aprobación inicial del *Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje* (PE 2015). La aprobación definitiva se realiza por parte del pleno

municipal en sesión de día 27 de marzo de 2019. En sintonía con el PG 1997, el objetivo general del nuevo PE 2019 es la defensa del uso residencial en las áreas centrales de la ciudad. Como antaño, este uso se encuentra amenazado por el proceso de terciarización. Y este proceso ahora se produce en clave de turistificación, con un papel central del alojamiento turístico.

Las modificaciones en el régimen de compatibilidad de usos introducidas por el PE 2005, que supusieron un tratamiento privilegiado del uso de hospedaje frente a otros usos terciarios, han favorecido la expansión del alojamiento y, en consecuencia, han acentuado el proceso de turistificación y expulsión de la población residente. Con el nuevo plan se pretende revertir esta situación, acotar *“las posibilidades de implantación del uso de hospedaje en algunos barrios de la ciudad de Madrid, que están sufriendo las consecuencias de la turistificación, para garantizar una ciudad rica, compleja y con mezcla de actividades”*. Se reconoce que la presión turística no afecta por igual a toda la ciudad, por ello se establece una ordenación más restrictiva en las áreas más céntricas que, indirectamente, ayudara a desconcentrar el alojamiento. De forma específica, se establece una zonificación en tres anillos que, esquemáticamente, corresponden al distrito Centro (Anillo 1), al resto del Conjunto Histórico – APE001 (Anillo 2) y al resto de la Almedra Central (Anillo 3), con algunas incorporaciones de barrios situados en la otra orilla del Manzanares en ese Anillo más externo (Fig. 1). La superficie total de la nueva regulación es de 52.768.610 m² y el resto del municipio mantiene la ordenación anteriormente vigente.

El tratamiento normativo diferencia entre la implantación del uso de hospedaje en la totalidad de la edificación y su implantación en parte de la edificación como uso complementario. Mediante la primera se pretende controlar la transformación de edificios de uso residencial en establecimientos de alojamiento turístico. A estos efectos, se adoptan las siguientes determinaciones:

- En parcelas con uso cualificado Residencial, no se permite implantación del uso de hospedaje en las zonas residenciales más puras como son los niveles de usos A, B y E, en el Anillo 1 o los niveles de usos A y E, en el Anillo 2.
- Como uso alternativo, cuando el uso existente sea distinto del residencial en cualquiera de los tres anillos y cuando el uso existente sea residencial, únicamente en el nivel de usos D (ejes terciarios dentro del APE 00.01) en los Anillos 1 y 2, y en los ejes terciarios definidos en la norma zonal 10 del Anillo 3. Su implantación se hace directamente a través de licencia urbanística.
- Como uso autorizable, en el resto de las situaciones no contempladas anteriormente. Necesita la redacción de un Plan Especial de Control Urbanístico Ambiental del Usos (PECUAU) con el fin de salvaguardar las máximas medidas de control para el entorno.

Como resultado, las posibilidades de implantación de edificios de alojamiento se han reducido notablemente en el conjunto del Conjunto Histórico de la ciudad (Anillos 1 y 2). Respecto a la regulación hasta ahora vigente y tomando como referencia las parcelas afectadas:

- No permitido: pasa de suponer el 3,87% de las parcelas al 40,52%. La diferencia de superficies es menor, del 24,44% al 41,67%.
- Permitido como Alternativo al uso residencial: del 71,14% al 4,68% en parcelas y del 52,66% al 6,80% en superficies.

- Permitido como Autorizable con PECUAU: del 0,93% al 30,9% en parcelas y del 0,65% al 27,21% en superficies.

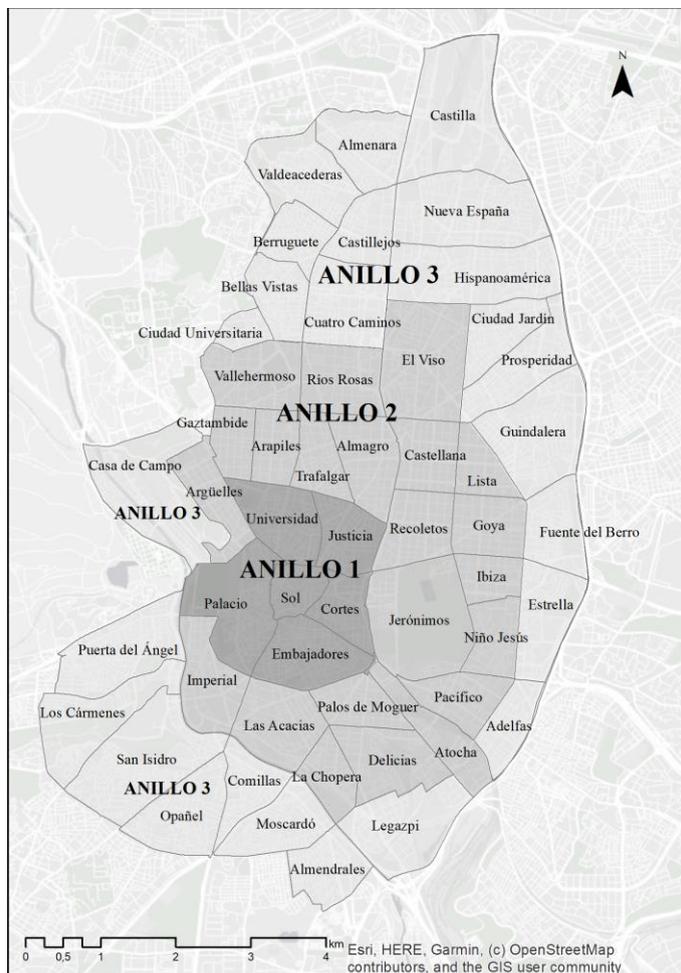


Fig. 1. Esquema zonal del Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje (PE 2015).

Fig. 1. Zoning scheme of the Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje (PE 2015).

Respecto a los edificios protegidos con nivel 1 ó 2, se mantiene el régimen de implantación como uso autorizable con un Plan Especial de Protección. No obstante, se introducen determinaciones complementarias para estos planes en defensa del uso residencial existente, como que se acredite la imposibilidad de compatibilizar las condiciones de protección con las condiciones higiénicas y de vivienda exterior.

En origen la implantación del uso de hospedaje ocupando sólo parte del edificio residencial estaba pensada para regular la apertura de hostales y establecimientos similares (uso complementario). En general, la normativa vigente permitiría implantar el uso de hospedaje en determinadas plantas, normalmente las mismas para las que se permiten otros terciarios. Y se exigía un acceso exclusivo que, en las zonas históricas, no existe más que en los locales a pie de calle. Ambas condiciones son especialmente importantes para regular la convivencia entre el uso residencial y el de hospedaje dentro del mismo edificio. La irrupción de las viviendas de uso turístico supuso afrontar la ordenación de una actividad que no existía cuando se aprobaron el PG 1997 ni el PE 2005. En este sentido, la Comisión de Seguimiento del PGOUM 1997, en su sesión de 23 de enero de 2018, dictaminó que no era exigible la condición de acceso independiente a las viviendas de uso turístico. Frente a esta posición, el PE 2019 generaliza esta exigencia a la totalidad de los edificios de uso residencial situados en los Anillos 1 y 2, se generaliza la exigencia de acceso independiente. En el Anillo 3 se mantiene la regulación vigente, pero imponiendo la exigencia de acceso exclusivo en las situaciones del edificio donde no se admita la implantación de otras clases del uso de servicios terciarios. En consecuencia, la regulación propuesta no discrimina el tratamiento de las viviendas de uso turístico respecto de otras modalidades del alojamiento que se implanten en parte del edificio, haciendo muy difícil de implantación en aquellos edificios de uso residencial. En todo caso cabe recalcar que se mantiene parte del acuerdo adoptado por la Comisión de Seguimiento del Plan General en esa sesión, la parte que restringe al uso terciario en clase de hospedaje a aquellas viviendas de uso turístico que se destinen a este uso en su totalidad y por tiempo superior a tres meses al año. Si estas condiciones no se cumplen, se siguen considerando uso residencial.

Reflexiones finales

Como se ha señalado, la ordenación urbana reviste una importancia clave para la gestión de la actividad turística en los destinos urbanos. Si cabe, su importancia es aún mayor que las políticas estrictamente turísticas. De una parte, inciden en la materialidad física de la ciudad para favorecer una mayor accesibilidad externa y un mayor atractivo urbano. De otra, regulan la implantación de las actividades turísticas, especialmente el alojamiento.

De acuerdo con los lineamientos generales de las políticas urbanas en relación al turismo, se ha pasado de planteamientos muy propiciadores del crecimiento turístico a otros que abogan por la contención. El planeamiento urbanístico de Madrid refleja este cambio, ya que se pasa de una posición inicial relativamente indiferente al turismo (PG 1997 en su versión original), una intermedia muy favorable (PE 2005) y una final tendente a la contención (PE 2019). No obstante, el alcance de las medidas de contención se limita a la regulación de la implantación del sector del alojamiento. Aunque se trata de la actividad turística por excelencia, solo incidir sobre este aspecto no conseguirá revertir los problemas asociados al “overtourism” urbano o la turistificación de las áreas centrales de la ciudad. La propia naturaleza del turismo, como actividad asociada a la demanda, dificulta su tratamiento desde el urbanismo. La afluencia de visitantes incide sobre el entramado cultural urbano, sobre el comercio, sobre la movilidad... pero los turistas son solo una parte de sus usuarios. Por lo tanto no se pueden regular estas actividades pensando únicamente

en la incidencia que tiene en la actividad turística. De igual forma, toda mejora en la accesibilidad externa y en el atractivo urbano va a propiciar una mayor llegada de turistas, por mucho que se haga pensando en la población residente.

En consecuencia, la utilización del urbanismo para contener el turismo no parece ir más allá de la normativa urbanística que restringe la implantación del alojamiento turístico. En el corto plazo, la aprobación de estas medidas enfría las expectativas de conversión de inmuebles en este tipo de alojamientos, por lo que ayuda a contener la turistificación de los espacios de mayor presión turística. Estas medidas operan de forma adecuada para el núcleo de la oferta de alojamiento urbano convencional: los hoteles que ocupan edificios completos. El instrumental urbanístico resulta pertinente para el control de la implantación de este tipo de establecimientos, cuyo proceso de producción inmobiliaria requiere de periodos largos susceptibles de ajustarse a la tramitación urbanística vigente en cada ciudad (planes especiales, licencias, declaración responsable, etc.). La zonificación lo único que hace es reconocer la existencia de distintos niveles de presión turística y modular la respuesta urbanística de acuerdo a estos niveles. En principio, la reducción de la presión en las áreas centrales propiciaría una expansión de la planta en áreas más periféricas, favoreciendo un reequilibrio turístico de la ciudad.

Sin embargo, estos mecanismos no operan con la misma eficacia para el control de la vivienda de uso turístico. Estas conforman una oferta “líquida”, flexible y bastante adaptable a la dinámica del mercado turístico. Estas condiciones son opuestas al estatismo inherente a la regulación de usos del planeamiento español. De hecho el uso asociado a vivienda turística fluye entre situaciones distintas: el puramente residencial y vinculado a la propiedad; el aprovechamiento económico del uso residencial, que incluye usos complementarios y alquiler residencial; y el aprovechamiento estrictamente económico, como oficinas y hostales. La disparidad de posturas adoptadas en el planeamiento refleja la dificultad para abordar esta problemática. En algunas ciudades se prohíbe complementamente. En otras se introduce una regulación zonal. En Madrid, el PE 2019 diferencia entre viviendas destinadas al uso turístico menos de tres meses (considerado uso residencial y por lo tanto no sujeto a regulación urbanística) y las que superan este umbral (considerado uso terciario). La situación todavía se hace más compleja en el caso de las habitaciones de posible uso turístico. Todo ello necesitaría de reforzar los procedimientos de control urbanístico, hasta un límite que hace realmente cuestionable la eficacia de estas medidas de contención. Como se señala en la memoria del PE 2019, el hospedaje es una clase de terciarización especialmente difícil de controlar urbanísticamente por las similitudes funcionales y espaciales que guarda con la residencia. Y esta similitud se acentúa en las viviendas de uso turístico, por lo que la regulación y control de su implantación se hace aún más difícil.

Agradecimientos

Este texto expone resultados parciales obtenidos en el marco del proyecto de investigación PAITUR-Ciudad - 2017-2020 (CSO2016-75470-R) financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades dentro del Programa I+D+i. Sofía Mendoza de Miguel: contratada FPU del Ministerio de Ciencia, Innovación y

Universidades. Elena Ferreiro: contratada FPI del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades

Referencias bibliográficas

- Arana García, E. 2018. La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias. *REALA*, 10, 6-21.
- Barrado Timón, D.A., Palacios García, A. y Hidalgo Giralt, C. 2012. El turismo, una actividad esencial para la economía madrileña. Propuestas para la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997. En: Vinuesa Angulo, J. et al. (coords.) *Reflexiones a propósito de la revisión del Plan General de Madrid*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 317-336.
- Barrera-Fernández, D. y Hernández-Escampa, M. 2016. El impacto de la política urbanística en la gestión de la ciudad histórico-turística: un estudio comparativo. *Pasos*, 14 (3), 705-724.
- Blanco-Romero, A., Blázquez-Salom, M. y Canoves, G. 2018. Barcelona, Housing Rent Bubble in a Tourist City. Social Responses and Local Policies. *Sustainability*, 10, 2043. <https://doi.org/10.3390/su10062043>
- Blázquez-Salom, M., Blanco-Romero, A. Vera-Rebollo, J.F. y Ivars-Baidal, J. 2019. Territorial tourism planning in Spain: From boosterism to tourism degrowth? *Journal of Sustainable Tourism*, 27(12), 1764-1785. <https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1675073>
- Calle Vaquero, M. de la. 2019. Turistificación de centros urbanos: clarificando el debate. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 83, 2829, 1-40. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.2829>
- Fernández Tabales, A. y Santos Pavón, E. 2018. La difícil convivencia entre paisaje urbano y turismo: clasificación de conflictos y propuestas de regulación a partir del análisis comparativo de normativas locales. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (78), 180-211. <https://doi.org/10.21138/bage.2715>
- Galiana Martín, L. y Barrado Timón, D. 2005. Los Centros de Interés Turístico Nacional y el despegue del turismo de masas en España. *Investigaciones Geográficas*, 39, 73-93.
- González Pérez, J.M. 2012. Un plan nuevo para un núcleo turístico maduro. Reconversión y rehabilitación de la Platja de Palma (Mallorca). En: Vera Rebollo, J.F. y Rodríguez Sánchez, I. (eds.). *Renovación y reestructuración de destinos turísticos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*. Valencia, Publicacions de la Universitat de València, 243-268.
- Martínez-Caldentey, M.A., Murray, I. y Blázquez-Salom, M. 2020. En la ciudad de Madrid todos los caminos conducen a Airbnb. *Investigaciones Turísticas*, 19, 1-27. <https://doi.org/10.14198/INTURI2020.19.01>
- Mateos de Cabo, R. y Gimeno Nogués, R. 2004. Evaluación del proyecto de Madrid 2012 bajo un enfoque de mercado. Una exploración de posibilidades y mejoras. *Cuadernos de Gestión*, 4 (2), 97-118.
- Mendoza de Miguel, S., Calle Vaquero, M. de la y García Hernández, M. 2018. Gestión de la saturación turística en destinos urbanos. En: Somoza Medina, X. (coord.), *De lugar geográfico a destino turístico. Análisis, planificación y gestión de los procesos de cambio generados por el turismo*. Ed. Universidad de León y Asociación de Geógrafos Españoles, León, 275-286.
- Milano, C. 2018. Overtourism, malestar social y turismofobia. Un debate controvertido. *Pasos*, 16 (3), 551-564. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2018.16.041>
- Richards, G. 2017. The new geographies of tourism: Space, place and locality. In: Dredge, D. and Gyimóthy, S. (Eds.) *Tourism and Collaborative Consumption: Perspectives, Politics, Policies and Prospects*. Springer, 169-184.
- Román Márquez, A. 2018. Planificación urbanística del turismo: la regulación de las viviendas de uso turístico en Madrid y Barcelona. *REALA*, 10, 22-39.

- Rullan, O. 2005. Una técnica urbanística para contener el crecimiento residencial en espacios con fuerte presión inmobiliaria. *Scripta Nova*, IX (194), 32, 1-12.
- Rullan, O. 2011. La regulación del crecimiento urbanístico en el litoral mediterráneo español. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 168, 279–297.
- Russo, A.P. y Scarnato, A. 2018. Barcelona in common: A new urban regime for the 21st-century tourist city? *Journal of Urban Affairs*, 40 (4), 455-474. <https://doi.org/10.1080/07352166.2017.1373023>
- Simancas Cruz, M. 2012. Evaluando políticas públicas de renovación de destinos maduros: el proceso de reconversión turística de Canarias. En: Vera Rebollo, J.F. y Rodríguez Sánchez, I. (eds.). *Renovación y reestructuración de destinos turísticos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*. Valencia, Publicacions de la Universitat de València, 163-200.