



EL TURISMO, UNA ACTIVIDAD ESENCIAL PARA LA ECONOMÍA MADRILEÑA. PROPUESTAS PARA LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE MADRID DE 1997

DIEGO A. BARRADO TIMÓN
ANTONIO J. PALACIOS GARCÍA
CARMEN HIDALGO GIRALT

El primer objetivo de esta aportación se dirige a mostrar el papel que tiene el turismo como actividad económica y como motor de competitividad esencial para Madrid. A continuación, se realiza una revisión de la planificación urbanística actualmente vigente con el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (PG97) y del Preavance desarrollado para la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (RPG97), con el fin de aportar ideas que puedan ser incorporadas a esta última y que incidan en la mejora del sector turístico y en su aportación positiva al modelo urbano que se pretende construir.

1. Breve caracterización de Madrid como destino turístico

La condición de Madrid como destino turístico está influida por tres factores clave. Por un lado, por su situación de región metropolitana, capaz de atraer flujos de naturaleza muy diversa (económicos, culturales, sociales, etc.). Por otro, por su posición como capital de España, lo que le dota de unas estructuras administrativas específicas, así como de equipamientos concretos que favorecen la atracción (Valenzuela, 2003, 2010). Por último, por ser “puerta” entre América y Europa, favoreciendo la circulación de viajeros entre ambos continentes.

Sin embargo, estos tres motivos por sí solos resultarían insuficientes para explicar la importancia que presentan los flujos turísticos en la economía y el territorio madrileños, siendo la avanzada oferta cultural y de ocio, encabezada por la propuesta museística que vertebra el Paseo del Arte, el principal atractivo de la ciudad. No obstante, los modelos turísticos avanzados en las grandes ciudades se caracterizan por mezclar motivaciones clásicas con otras ligadas a nuevos procesos urbanos, y Madrid no es ajena a

esta circunstancia (Barrado, 2010). Se estima que el 40% de los ingresos generados por el sector en 2010 derivó de la modalidad del turismo de negocios¹³, apoyado en dos infraestructuras claves: el aeropuerto de Madrid-Barajas, que tuvo más de 45 millones de pasajeros en 2012; e IFEMA, que en el 2011 registró unos ingresos de 107 millones de euros.

Teniendo en cuenta estos aspectos, ¿cuál es entonces el posicionamiento de Madrid en el contexto turístico internacional y nacional? En el primer caso, según los datos recopilados por la consultora Euromonitor Internacional en su estudio *Top 100 Cities Destinations Rankings*¹⁴, en el año 2011 las llegadas de turistas internacionales se incrementaron un 7% respecto al 2010 en el conjunto de las 100 ciudades más visitadas a escala mundial. La representación española se limitó a dos ciudades: Barcelona, con 5,3 millones de turistas, ocupó el

¹³<http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/JDCObservEconomico/BarometroEconomia/2010/Ficheros/Julio/barometro2-Polo%20de%20atracci%C3%B3n.pdf>

¹⁴<http://blog.euromonitor.com/2013/01/top-100-cities-destination-ranking.html>

puesto número 20; y, Madrid, con 3,4 millones, un 0,8% más que en el año 2010, el 34.

En el contexto nacional, según datos de la *Encuesta de Ocupación Hotelera* (EOH) elaborada por el *Instituto Nacional de Estadística*, Madrid recibió, en el año 2012, un total de 7.945.309 de viajeros (Tabla 1). Se situó, de esta manera, como el punto turístico con mayor número de viajeros, seguido por Barcelona y Benidorm con 6.648.148 y 1.804.081 respectivamente. Además, encabezó la apertura de establecimientos (883) y plazas hoteleras (80.007), así como la contratación en el sector, que superó los 12.000 empleados. No obstante, atendiendo al número de pernoctaciones y estancias medias, esta ventaja competitiva se ve reducida ligeramente. Así, en el citado periodo se realizaron un total de 15.541.908 pernoctaciones frente a las 16.215.628 de Barcelona; y la estancia media en la ciudad fue de 1,96 días, esto es, 1,42 días por debajo de la media española.

Los datos estadísticos apuntados subrayan el buen posicionamiento de Madrid como destino turístico, pero ¿es esta una situación fortuita o, por el contrario, es el

resultado de la aplicación de políticas específicas enfocadas a fortalecer la competitividad turística de Madrid? Para dar respuesta a estas preguntas resulta imprescindible profundizar en la evolución del turismo en la última década, haciendo especial hincapié en cuatro parámetros específicos: movimiento de viajeros, creación de establecimientos hoteleros y estancias medias e impacto económico (PIB y empleo).

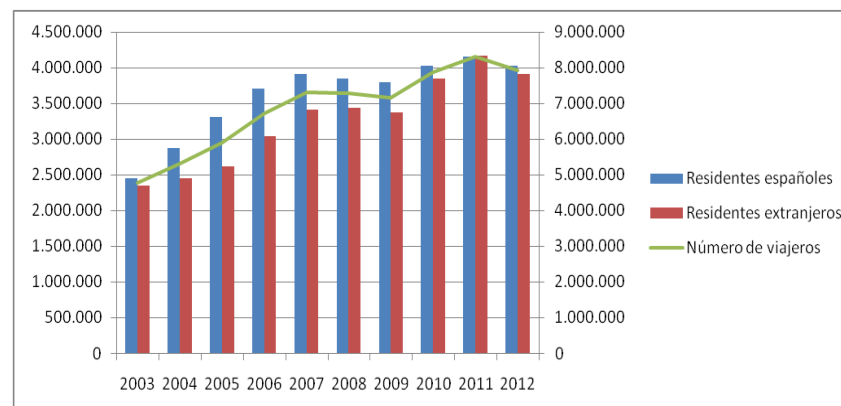
Tabla 1. España, Madrid y Barcelona: viajeros, pernoctaciones y estancias medias (2003-2012)

Período	Número de viajeros			Pernoctaciones			Estancia media		
	España	Madrid	Barcelona	España	Madrid	Barcelona	España	Madrid	Barcelona
2003	62.531.379	4.786.123	3.639.466	228.160.906	10.379.552	8.844.242	3,65	2,17	2,43
2004	66.831.268	5.320.228	4.000.209	234.697.167	11.277.146	9.497.797	3,51	2,12	2,37
2005	70.629.025	5.912.310	4.208.364	245.637.159	12.303.006	10.352.236	3,48	2,08	2,46
2006	81.855.902	6.740.387	5.205.160	267.027.859	13.226.730	11.286.630	3,26	1,96	2,17
2007	84.423.433	7.317.757	5.529.371	271.689.481	14.194.003	11.678.954	3,22	1,94	2,11
2008	82.998.878	7.282.951	5.640.089	268.551.840	13.926.190	11.623.558	3,24	1,91	2,06
2009	77.140.317	7.166.476	5.495.100	250.984.811	13.653.383	12.311.976	3,25	1,91	2,24
2010	81.888.872	7.871.880	6.396.497	267.163.480	15.192.774	15.095.876	3,26	1,93	2,36
2011	85.366.976	8.318.612	6.827.659	286.761.260	16.411.369	16.146.596	3,36	1,97	2,36
2012	83.182.531	7.945.309	6.648.148	281.373.345	15.541.908	16.215.628	3,38	1,96	2,44

Fuente: Encuesta de ocupación en alojamientos turísticos (INE).

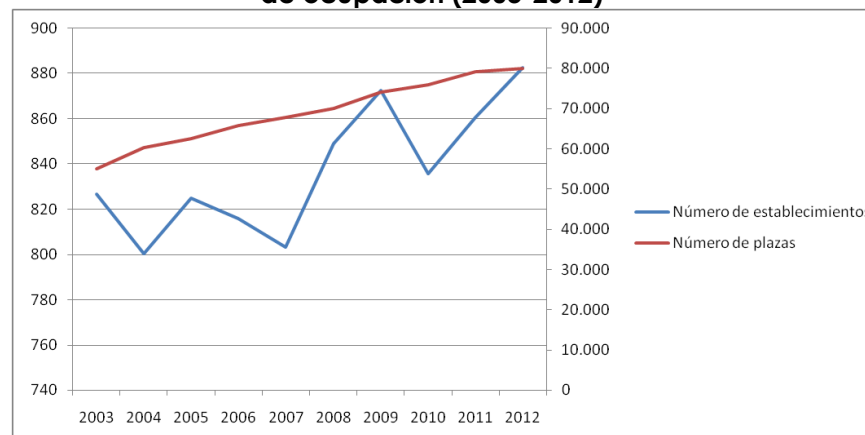
Las cifras de movimientos de viajeros son muy representativas (Figura 1). Durante el periodo 2002-2012 se experimentó en Madrid un incremento del número de viajeros del 66%, lo que supuso en valores absolutos un total de 3.159.186 personas. Hay que matizar dos fases marcadas por ritmos diferentes de progresión: durante el periodo 2003-2007 se produjo el crecimiento más elevado, llegando a alcanzar variaciones interanuales del 14% (2006); pero a partir del 2008, por influencia de la crisis económica, el incremento se redujo e, incluso, encontramos desarrollos negativos en tres años: 2008 (-0,5), 2009 (-1,6) y 2012 (-4,5%). Uno de los aspectos más significativos es la procedencia de los viajeros que visitan Madrid, con un mayor número de turistas españoles que extranjeros, dato que se invierte en otros puntos turísticos como Barcelona. Aunque en los últimos años se roza la paridad, la diferencia llegó a situarse en un 14% en el año 2005. Esta situación condiciona el posicionamiento de Madrid como destino turístico internacional en los rankings mundiales de ciudades más visitadas, tal y como se ha señalado anteriormente.

Figura 1. Movimiento de viajeros de Madrid (2003-2012)



Fuente: Encuesta de ocupación en alojamientos turísticos (INE).

Figura 2. Número de establecimiento, número de plazas y grado de ocupación (2003-2012)



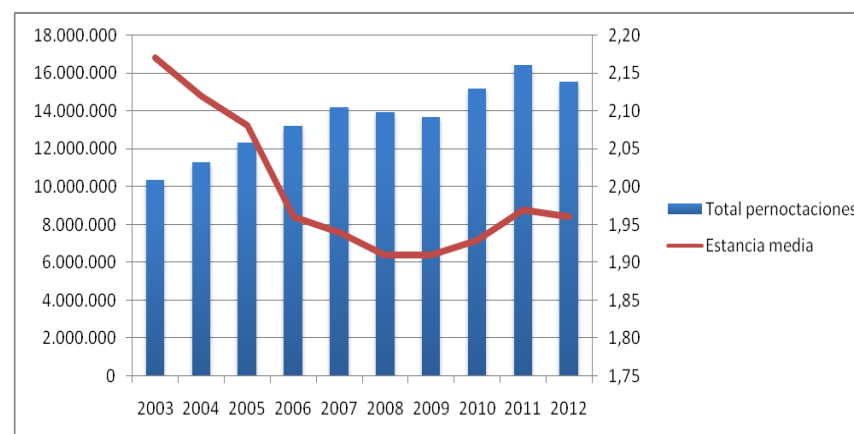
Fuente: Encuesta de ocupación en alojamientos turísticos (INE).

Este aumento de turistas también tiene su reflejo en la creación de nuevos alojamientos, tal y como muestra la EOH. Entre 2003 y 2012, los establecimientos hoteleros madrileños se incrementaron un 6,7%; también lo hicieron las plazas, que pasaron de las 55.000 del 2003 a las 80.000 del 2012 (Figura 2). Fue el apoyo institucional para subsanar uno de los puntos débiles de la primera candidatura olímpica madrileña, el bajo número de alojamientos, lo que favoreció la aparición de nuevos hoteles; no obstante, su apertura no ha influido en el grado de ocupación, que se ha mantenido constante a lo largo de este periodo, oscilando entre el 57% del 2007 y el 50% del 2009.

Aunque prácticamente la totalidad de los datos estadísticos vinculados con el turismo en Madrid son positivos, destaca negativamente el descenso de la estancia media, que ha pasado de 2,17 días en el 2003 a los 1,96 en el 2012 (Figura 3). Estas cifras se sitúan por debajo de la media española que en 2012 se encontraba en 3,38, y de la de Barcelona, posicionada en 2,44 (Tabla 1). Prácticamente todos los destinos están experimentando un descenso de su estancia media achacable a los

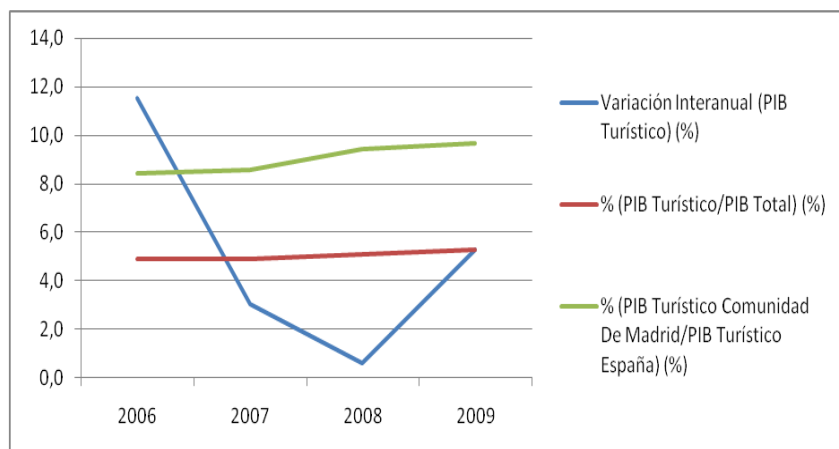
cambios de hábitos de los turistas, especialmente aquel por el que se desconcentra el periodo vacacional y se distribuye a lo largo del año en intervalos más cortos. A su vez, Madrid carece de las ventajas competitivas de otros destinos urbanos directamente competidores que, como Barcelona, además de poseer una oferta cultural fuerte se localizan en el litoral, lo que les permite explotar recursos turísticos vinculados con el turismo de “sol y playa”.

Figura 3. Número de pernoctaciones y estancia media (2003-2012)



Fuente: Encuesta de ocupación en alojamientos turísticos (INE).

Figura 4. Macromagnitudes (PIB y Empleo). 2006-2010



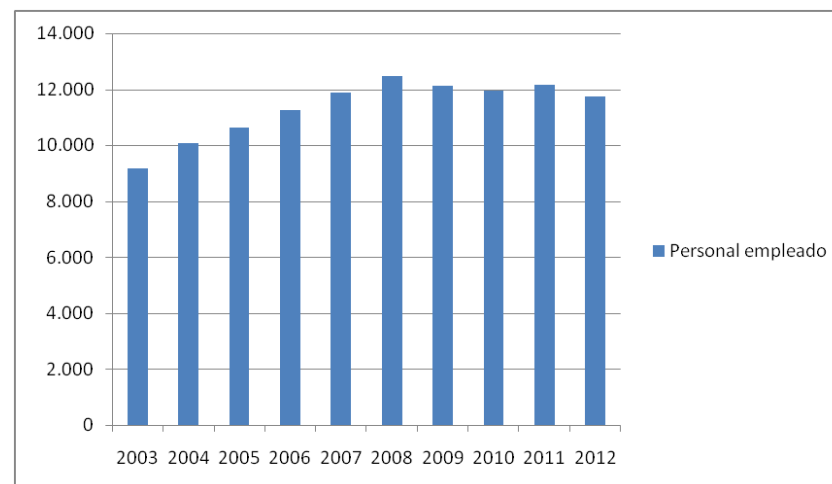
Fuente. Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

El impacto económico del turismo en la ciudad de Madrid es difícil de medir debido a la escasez de datos estadísticos específicos. No obstante, la *Cuenta Satélite de la Comunidad de Madrid*, elaborada por el Instituto de Estadística regional, ofrece magnitudes que pueden servir de referencia. El PIB turístico alcanzó los 10,4 millones en el año 2010, lo que supuso el 5,3% del PIB total de la región¹⁵.

¹⁵ Muy lejos del 10,2% que, en ese mismo año, aportó el sector turístico español al PIB. <http://www.ine.es/prensa/np694.pdf>

Sin embargo, es de destacar el acusado descenso del ritmo de crecimiento, que pasó del 11,5% en el 2007 al 0,6% en el 2009, nuevamente achacable a la coyuntura adversa (Figura 4).

Figura 5. Evolución total del personal empleado en hoteles



Fuente: Encuesta de ocupación en alojamientos turísticos (INE).

Por último, en lo que se refiere al empleo, la EOH indica que se ha producido un crecimiento de los trabajadores empleados en el sector hotelero durante el periodo 2003-2012, al pasar de los 9.156 en el año 2003, a los 11.756 en el 2012, lo que supuso un incremento del 28,3% (Figura 5). Aunque en términos globales los resultados son discretos, la

Cuenta Satélite de la Comunidad de Madrid también confirma esta progresión, al evidenciar un aumento porcentual de los puestos de trabajo turísticos respecto a los totales de la Comunidad de Madrid. Sirva de ejemplo cómo en el 2006 el porcentaje se ubicaba en el 5%, y en el 2008 alcanzó el 5,8%.

2. El PG97 y su escasa relación con el turismo

Como la mayor parte de las actividades económicas que no mantienen unas pautas de ocupación de suelo de carácter intensivo, el turismo ni utiliza de forma exclusiva parte del espacio urbano, caso de las actividades industriales más tradicionales, ni salvo excepciones como el alojamiento, requiere de servicios e infraestructuras exclusivas, sino que las comparte con los residentes bien durante su vida cotidiana o bien durante su tiempo de ocio (Barrado, 2001). Como resultado, dicha actividad encuentra un difícil acomodo en la planificación general, quedando generalmente relegada a la memoria y al modelo de ciudad y encontrándose escasas referencias en las normas urbanísticas.

Bien es verdad que, a diferencia de Madrid, en algunas ciudades españolas el turismo ha sido el eje vertebrador del vertiginoso crecimiento urbanístico acaecido en las últimas décadas, por la vía de la construcción de hoteles, apartamentos y equipamientos y dotaciones anexas (Jerez, 2012). Se ha hecho necesario, por tanto, una regulación y una planificación de dicha actividad orientada sobre todo hacia la ordenación del turismo como actividad económica (Santana, 2007); a pesar de que el urbanismo en general, y en particular el planeamiento, no tienen la capacidad de generar por sí mismos actividad económica. Sin embargo, en el estudio económico y financiero del PG97 se recoge que, como instrumento de política económica, el plan crea las condiciones que ayudan a generar oportunidades espaciales de inversión privada, entre las cuales, estaría sin duda el turismo.

Ahora bien, puesto que el espacio turístico presenta sus propias peculiaridades (no es un espacio convencional), ¿cuál debería ser la vinculación entre el turismo y el planeamiento? Donaire *et al.* (2005:144) argumentan que “(...) normalmente los espacios turísticos son planificados

con instrumentos propios de otros tipos de espacios (residencial, industrial, agrario, etc.), de modo que se generan importantes disfunciones". Tal y como reconoce el propio PG97, uno de los objetivos vinculados indirectamente a la actividad turística sería el de planificar a medio y largo plazo la localización de las actividades económicas. En este sentido, el plan carece de una normativa exclusiva para dichas actividades, con una única Norma Zonal de actividades económicas "(...) que aunque pretende ampliar el concepto de uso industrial al de actividades económicas, regula los suelos de tipología principalmente industrial" (Ayuntamiento de Madrid, 2012).

Como se ha señalado, el Plan General, como instrumento (jurídico) que define la ordenación urbanística, no suele ser sensible a las necesidades concretas del desarrollo territorial del turismo. Sí considera cuestiones muy diversas de las cuales nos interesan, por su vinculación con el sector, la posibilidad de fijar un nivel de protección, rehabilitación y/o conservación del patrimonio de la ciudad, la renovación de los espacios urbanos o la determinación de las condiciones estructurantes que hacen posible la edificación y el uso del suelo

(especialmente el relativo a actividades recreativas o de equipamiento). Para ello, regula la intervención en el espacio construido (alineaciones, alturas, materiales, etc.), o bien define los usos turísticos de una parcela (hoteleros, recreativos o culturales) (Donaire *et al.*, 2005).

En este sentido, ni en la *Memoria* (en la que se definen los objetivos, la estrategia general y las propuestas territoriales), ni en las *Normas Urbanísticas del PG97*, en definitiva, en el proyecto global de futuro para la ciudad de Madrid elaborado a finales del pasado siglo, había propuestas directamente enfocadas al turismo. Se explicita que entre los objetivos del plan está la satisfacción de nuevas y crecientes demandas producto de la propia dinámica de una sociedad moderna, por lo que podría entenderse que entre ellas estaría el turismo; sin embargo, desde el planeamiento, al menos de partida, no se planteó directamente esta cuestión. De hecho, no hay ni una sola referencia al turismo o a la actividad turística en ninguno de los documentos ahora en revisión.

Sí las hay, en cambio, de forma paralela y/o complementaria. En esta línea se situarían algunas

iniciativas relacionadas con el transporte que superan ampliamente los límites del planeamiento municipal, como pueden ser el desarrollo de la Ciudad Aeroportuaria de Barajas o el fomento de la alta velocidad, que pretendían contribuir a la especialización funcional de Madrid en el turismo de negocios, en el de compras o en el cultural (Ayuntamiento de Madrid, 2012).

Por similares derroteros se podría situar la potenciación del eje cultural Recoletos-Prado y Sur de Retiro, que incluía la remodelación del Museo del Prado, la reordenación del eje con la recualificación del entorno del Observatorio Astronómico y la extensión de esta área hacia el este y oeste incorporando para uso cultural algunos de los edificios históricos de la zona (Palacio de Correos, Caixa Forum, Casa Encendida, Circo Estable, etc.). No podemos olvidar que esta zona tiene un carácter simbólico, estratégico y económico destacable para la ciudad, que la convierten en el destino de más de cinco millones de visitantes anuales tal y como se señala en el Preavance.

En cuanto al proyecto de Madrid Ciudad Olímpica, tanto en la zona central (Zona Río) como en la periférica (Zona

Núcleo), ha supuesto que, por ejemplo, el uso hotelero haya ido “modificando” el Plan General, para que su emplazamiento pueda realizarse prácticamente en cualquier lugar de la ciudad (Ayuntamiento de Madrid, 2012).

Finalmente, otros aspectos que han supuesto notables transformaciones urbanísticas en la ciudad, como la recuperación del casco antiguo (la delimitación del APE 00.01 y la puesta en marcha de diferentes instrumentos de planificación y gestión como los catálogos de protección, el planeamiento a nivel de *Plan Especial* con normativa propia y catálogos específicos, las *Áreas de Rehabilitación Integrada*, o los *Planes Especiales de Conservación* y la normativa general), también estarían más o menos relacionadas con la actividad turística en la ciudad, pero siempre desde una perspectiva indirecta y no expresamente explicitada como tal en el planeamiento.

Sin embargo, lo dicho no significa que el PG97 no haya tenido incidencia en algunas cuestiones vinculadas al turismo. Esto es especialmente significativo en lo relativo a la regulación de las compatibilidades de usos de las

distintas normas zonales; así ocurre con los servicios terciarios de hospedaje, por cuanto a lo que de actividad compatible con el residencial posee. En este sentido, el planeamiento se ha interesado por fomentar este tipo de actividades por su capacidad para generar empleo, riqueza y un servicio necesario a los ciudadanos. La principal novedad radica en que desde mediados de la primera década del siglo el uso terciario de hospedaje ha pasado de “autorizable” a “alternativo”, a través del llamado *Plan Especial de mejora de la ordenación pormenorizada sobre el régimen de uso terciario en su clase de hospedaje en suelo urbano*, que modifica las *Normas Urbanísticas* del plan. Con ello se ha conseguido aumentar notablemente el número de establecimientos hoteleros, y por ende, el de camas disponibles, incrementándose así la competitividad de Madrid en este ámbito. Es evidente que el objetivo final era el de ofrecer una mayor oferta hotelera de cara a los Juegos Olímpicos, y reforzar al mismo tiempo su posición como centro de negocios y destino turístico a nivel internacional.

Ahora bien, esta estrategia de transformación, de cambio de uso en definitiva, ha propiciado que en ámbitos de

suelo urbano reservados para actividades económicas (Norma Zonal 9) integradas en la trama urbana (el uso de hospedaje se localiza en un 70% en la almendra central, y mayoritariamente en el distrito centro) se hayan dado procesos de terciarización e incluso de residencialización. Puesto que dicha norma (en sus grados 3, 4 y 5) permitía el uso terciario de hospedaje como uso alternativo, en ocasiones se han solicitado licencias para apartamentos turísticos como uso hospedaje, para ser posteriormente utilizado como uso residencial encubierto. Para evitar estos procesos se realizaron *Modificaciones de Plan General* (Acuerdo de la Comisión de seguimiento nº 268, de 28 de octubre de 2005 sobre la implantación de apartamentos turísticos en ámbitos de uso cualificado industrial o industrial en coexistencia con terciario de oficinas, aprobado definitivamente el 1 de agosto de 2007), encaminadas a ponerle freno y a limitar el uso alternativo a la modalidad de hotel convencional (Ayuntamiento de Madrid, 2009).

Fuente: David Porras Alfaro.

Teleférico de Madrid



3. Comentarios al Preavance de la RPG97

Tal y como se ha dicho más arriba, la presencia y el tratamiento del turismo en la planificación general ha sido generalmente escasa y centrada de forma exclusiva en los aspectos estratégicos. Esta pauta se mantiene en el Preavance para la RPG97, con mínimas referencias en el documento de *Propuestas de ordenación urbanística* que se limitan a señalarlo como una posible clase en la definición de nuevos usos de actividades económicas, agrupando el “terciario recreativo” y “otros servicios terciarios”, así como a integrarlo en el modelo de ciudad junto con aquellas actividades que en la propuesta estratégica se denominan “actividades de futuro”.

Es, por tanto, al documento de *Propuestas estratégicas de ciudad* a donde debemos dirigirnos para conocer los planteamientos que en materia turística realiza el Preavance, teniendo en cuenta que, como se ha visto en páginas anteriores, se trata de una de las actividades económicas más importantes de Madrid, y como tal, no puede quedar al margen del modelo de ciudad. Resulta

significativo, además, que existan muchas más referencias en el capítulo quinto, *Ciudad con calidad de vida*, que en el segundo, *Ciudad de oportunidades económicas*; lo que parece mostrar que se le encuentra un más fácil acomodo como una actividad social ligada a la apertura y al disfrute del patrimonio y de la oferta cultural y recreativa, indiferenciada por tanto del ocio de los residentes, que como una actividad económica que a través de un complejo encadenamiento productivo ofrece servicios diversos (transporte, intermediación, alojamiento, restauración, cultura, diversión, ocio, etc.) a visitantes que se ven expresamente atraídos por dicha oferta.

Como señala el propio Preavance, donde más posibilidades de intervención presenta un plan de urbanismo en materia de turismo es en la planificación y gestión de las infraestructuras, en los recursos y los ámbitos de valor histórico, arquitectónico, paisajístico y urbano, así como sobre la construcción de una imagen identificable que pueda ser utilizada en materia de promoción o *city marketing*¹⁶. En este contexto, y conectado de manera

¹⁶*Propuestas Estratégicas de Ciudad*, 2. Ciudad de oportunidades económicas, página 38.

general con la opción por mejorar la calidad de vida de los madrileños que da sentido al capítulo 5 de las *Propuestas estratégicas*, el turismo aparece siempre como una razón más, en este caso de orden económico, para apostar por la protección y mejora del paisaje, del patrimonio, del espacio público y, en general, del conjunto de la escena urbana. Se quiere dejar claro que en ningún caso se critica el justificar la opción por la conservación urbana y la calidad de vida de modo utilitarista en función de los beneficios económicos que puedan reportar; bien entendido que, en primer lugar, no son aspectos separables, pero sobre todo porque dada la complejidad del turismo en las grandes ciudades occidentales, la mejor definición que puede darse de una buena ciudad turística es que sea a su vez una buena ciudad para vivir.

En todo caso, y a pesar de las dificultades señaladas, que en gran medida derivan de la complejidad de trasladar opciones estratégicas de tipo económico a la planificación urbanística (Barrado, 2004), el turismo aparece recogido no solo como una de las actividades económicas más importantes de la ciudad, sino expresamente como una de las “actividades de futuro” en

el marco de la “nueva economía”. Teniendo en cuenta la rotundidad de tal apuesta, en la medida en que comparte esta consideración con tan solo otras tres categorías de difícil catalogación como el *talento*, la *ecoindustria* y la *rehabilitación*, no resulta claro por qué se restringe la opción exclusivamente al turismo cultural, reproduciendo un patrón de segmentación clásico que ni es acorde con las tendencias más avanzadas en la producción y el consumo turístico ni encaja con las características del sector en la ciudad de Madrid, que como se vio muestra una importante presencia del turismo de negocios clásico junto con mercados emergentes más novedosos, como los *citybreaks* de corta duración que mezclan intereses como la cultura, el ocio o las compras.

Tampoco desde el punto de vista espacial la opción por el turismo cultural parece la más avanzada. De hecho, a pesar de que en las *Propuestas estratégicas*, y al hilo de la reflexión sobre las oportunidades económicas, se “apuesta por una ciudad policéntrica”¹⁷, la realidad es que es no así en el caso del turismo, que parece restringirse desde el

¹⁷ *Propuestas Estratégicas de Ciudad*, 2. Ciudad de oportunidades económicas, página 19.

punto de vista urbano al conjunto de la ciudad preindustrial y el ensanche del diecinueve. Sin embargo, lo cierto es que la producción y el consumo turístico de la ciudad de Madrid presentan pautas territoriales claramente avanzadas que, entre otros aspectos, han supuesto su distribución por amplias zonas de la ciudad como el eje de la Castellana hacia el norte, la salida por la A - 2 o el conjunto Campo de las Naciones - aeropuerto y su entorno. Si bien es cierto, como se señala en el Preavance, que el turismo es una actividad “fuertemente dependiente de la centralidad”¹⁸, la realidad es que tal concepto no debe entenderse de forma clásica, desde el punto de vista histórico y geométrico, sino en red, y en este sentido existen tanto en la ciudad de Madrid como en su área metropolitana otros nodos difusores de centralidad en torno a los cuales se concentran actividades y usos turísticos, en función de los diferentes intereses y motivaciones de los visitantes.

¹⁸ *Propuestas Estratégicas de Ciudad*, 2. Ciudad de oportunidades económicas, página 38.

4. Propuestas al Preavance

La primera y más importante propuesta que se puede hacer al Preavance es la ya comentada necesidad de no limitarse al turismo cultural como actividad estratégica, dado que no es ni la realidad de este sector en Madrid ni la apuesta de futuro más avanzada. En las grandes ciudades se observa como más allá de motivaciones clásicas y aún muy potentes, entre los que por supuesto se encuentra un turismo cultural tradicional centrado en los clásicos *mustsee* (Museo del Prado, Reina Sofía, Plaza Mayor o Palacio Real, en el caso de Madrid), están apareciendo nuevos flujos cada vez más complejos en los que, tras una motivación principal (económica o cultural, generalmente), se apuesta por una visión turística más amplia ciudad en función de una diversidad de motivaciones en relación con la calidad de vida, la cultura, la creatividad, la innovación, el ocio o los espectáculos.

Derivado de lo anterior, y referido a la territorialización de lo turístico, la realidad es que con estos parámetros la actividad no puede restringirse tan solo a los espacios

centrales históricos, ni al patrimonio heredado como único recurso. De la simple distribución de la oferta hotelera y de espacios congresuales y feriales en la ciudad (Barrado, 2010) se desprende que existen otras áreas al margen de las señaladas como principales y que aparecen recogidas en la imagen de la propuesta estratégica¹⁹. En efecto, y si bien aquí se incluyen espacios novedosos en su consideración de turísticos, como el entorno del Matadero y su conexión con Madrid Río, la realidad es que deberían considerarse igualmente ámbitos ya señalados como la Castellana, al menos hasta el área de AZCA – Bernabéu, el barrio de Salamanca o el Campo de las Naciones.

En cuanto al tratamiento del paisaje y de la escena urbana se plantean una serie de medidas e instrumentos de gran interés para el tema que tratamos: las Áreas de Identidad Homogénea como zonas que presentan una serie de características “ (...) con las cuales sus habitantes pueden sentirse identificados de forma positiva y ayuden a

¹⁹ *Propuestas Estratégicas de Ciudad*, 2. Ciudad de oportunidades económicas, página 55.

articular relaciones colectivas"²⁰; y las Áreas de Especial Control de la Escena Urbana (AEC), "(...) en las que desarrollar programas de control, mejora del paisaje urbano y regulaciones específicas"²¹. A pesar de que en esta propuesta se advierte sobre la posibilidad de activar el paisaje haciéndole partícipe de la estrategia de desarrollo, la realidad es que se podría ir más allá, introduciendo en su definición y criterios de delimitación al contar, en función de sus características y recursos, con valores similares de cara a la existencia o creación de productos turísticos integrados y homogéneos. De este modo se podrían poner en marcha estrategias de intervención que contemplasen los aspectos territoriales junto con los económicos, y que generasen espacios de identidad desde el punto de vista de los residentes, pero también de los turistas y para los turistas.

Estas áreas homogéneas desde el punto de vista paisajístico y turístico deberían ser objeto de un

²⁰ *Propuestas Estratégicas de Ciudad*, 5. Ciudad con calidad de vida, página 163.

²¹ *Propuestas Estratégicas de Ciudad*, 5. Ciudad con calidad de vida, página 166.

tratamiento específico en cuanto al patrimonio y la escena urbana, con el fin de generar espacios con identidad, de calidad y vivenciales, a partir de la intervención en las calzadas y aceras, fachadas y fachadas comerciales, medianeras, iluminación, señalización o mobiliario en cada una de las áreas a definir. No puede por menos que resaltarse la importancia que presentan los aspectos de legibilidad, identificación y direccionalidad para usuarios que, como los turistas, se mueven por ámbitos que desconocen y pasan gran parte de su tiempo en el espacio público, por lo que su atención a la hora del tratamiento de la escena urbana sería esencial para mejorar la relación entre el turismo y el espacio urbano.

Salvo casos excepcionales, como podría ser el barrio de Las Letras, no se ha apostado en Madrid por atender desde lo urbano a la identidad cultural de las distintas piezas que conforman la ciudad, aspecto que tiene una enorme repercusión, positiva o negativa, en la imagen percibida por los turistas y en su satisfacción final en cuanto al uso de la ciudad. De hecho, en el propio Preavance se señala, de manera claramente eufemística,

que la falta de atención a este tipo de elementos “(...) convierten la epidermis urbana en un catálogo excesivo de elementos de geometrías indescifrables”²²; y si son difícilmente descifrables para los residentes, habrá que convenir que aún lo serán mucho más para los turistas.

Sin embargo, y al margen del tratamiento del espacio urbano, esta relación entre el turismo y el territorio de cara a construir ámbitos turísticos de calidad no puede ser ajena a la existencia de unos agentes turísticos que movilizan recursos y construyen verdaderos productos comercializables. Curiosamente, a pesar de que en el avance del plan se hace clara mención a los *clusters* a la hora de potenciar el talento, en ningún caso se menciona a unos agentes turísticos que claramente funcionan de ese modo, con conexiones horizontales y verticales, y relaciones complejas en forma de red con otros conjuntos de proveedores imprescindibles para desarrollar sus productos. Evidentemente no se trata de un aspecto a desarrollar en el marco de la planificación urbana sino en la estratégica, pero al igual que se plantea con otros

²² *Propuestas Estratégicas de Ciudad*, 5. Ciudad con calidad de vida, página 164.

clusters, debería tenérseles en cuenta a la hora de “(...) impulsar la ciudad de Madrid como un espacio atractivo para el talento”²³.

En cuanto a los aspectos puramente urbanísticos, y salvando la excesiva rigidez y falta de adaptación a la demanda de las extensas *Normas Urbanísticas*, en el PG97 existe una única Norma Zonal (9) de actividades económicas. Tal y como reconoce el Preavance, se trata de la normativa más polémica y compleja, por lo que debe realizarse una revisión profunda de la misma. Englobar bajo el mismo epígrafe a actividades tan dispares como la industria y los servicios acarrea todo tipo de dificultades añadidas. Incluso dentro del terciario, las pautas de localización, las necesidades de suelo, las características de la edificación, etc., son muy diferentes. Por ello, sería necesario una ordenación más precisa de los usos y actividades (y también de su impacto), al menos en lo que respecta a lo turístico.

²³ *Propuestas Estratégicas de Ciudad*, 2. Ciudad de oportunidades económicas, página 38.

Como punto final, quizá debería señalarse la necesidad de conectar el Plan General con la planificación estratégica de turismo de la ciudad, en este momento recogida en el *Plan Estratégico de Turismo Ciudad de Madrid 2012 – 2015*²⁴. Sin entrar a profundizar en las dificultades de conexión entre planificación turística y la territorial (Barrado, 2004), debería tratar de incluirse en la estrategias del plan urbanístico en materia turística los planteamientos derivados del plan de turismo en materia de agentes, productos consolidados y novedosos y ámbitos espaciales en los que dichos productos se desarrollan, con el fin de otorgarles un adecuado tratamiento en cuanto a la ordenación y la imagen urbana.

5. Resumen de propuestas al Preavance

- No limitar la apuesta por el turismo al turismo cultural, desarrollando una reflexión con los agentes institucionales y privados (*clúster* de turismo) en

²⁴ Curiosamente, el Preavance hace referencia a dicho documento en una de sus propuestas más concretas, como es la conversión de edificios singulares de la ciudad en espacios de hospitalidad institucional para la recepción y bienvenida de congresos.

cuanto al modelo turístico de la ciudad y su evolución a futuro, como un turismo metropolitano complejo en el que junto a motivaciones principales de carácter cultural – patrimonial y económico se mezclan nuevos intereses en relación con la industria cultural, la creativa, las compras, el ocio o los espectáculos.

- Analizar la conexión entre productos turísticos y modelos de consumo turístico y el espacio urbano, con el fin de conocer en profundidad en qué espacios se desarrollan qué partes del encadenamiento productivo, para poder darles un tratamiento adecuado desde el punto de la normativa, las dotaciones, las infraestructuras y el tratamiento del espacio urbano. Como señala el geógrafo D. Pearce (1998), en el caso del turismo las aglomeraciones económicas no se producen exclusivamente con el fin de rebajar los costes de transacción, sino porque para construir productos es necesario contar con recursos territoriales con unas determinadas características, homogeneidad y calidad.

- Introducción de criterios turístico – productivos en cuanto a la definición y tratamiento de algunas de las piezas del espacio urbano, construyendo ámbitos con identidad definida (paisaje, mobiliario, pavimentos, tratamiento del espacio público) y legibles por parte de los turistas.
- Facilitar la conexión y la movilidad blanda entre las distintas piezas turísticas de la ciudad, teniendo en cuenta criterios ya señalados de legibilidad y direccionalidad.
- Consideración en el documento estratégico del plan de los agentes turísticos, tanto públicos como privados, como interlocutores.
- Una ordenación más precisa de los usos y actividades, al menos en lo que respecta a lo turístico, a través de la normativa urbanística.
- Introducción en el documento estratégico del plan de las previsiones de orden territorial desarrolladas en el *Plan Estratégico de Turismo Ciudad de Madrid 2012 – 2015*.

6. Bibliografía

- Ayuntamiento de Madrid. (1997). *Memoria del Plan General de Ordenación Urbana 1997*. Madrid, España: Ayuntamiento de Madrid.
- Ayuntamiento de Madrid. (2009). *Compendio de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1997*. Madrid, España: Ayuntamiento de Madrid.
- Ayuntamiento de Madrid. Barómetro de Economía. (2010). *El turismo de negocios y sus implicaciones económicas en la ciudad de Madrid*. Madrid, España: Observatorio Económico del Ayuntamiento de Madrid. Disponible en: <http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCObservEconomico/BarometroEconomia/2010/Ficheros/Julio/barometro2 Polo%20de%20atracci%C3%B3n.pdf> (abril de 2013).
- Ayuntamiento de Madrid. Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda. (2012). *Revisión del Plan General. Preavance*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Barrado Timón, D. (2001). Ordenación territorial y desarrollo turístico. Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las autonomías, *Estudios turísticos*, (149), 3-22.
- Barrado Timón, D. (2004). El concepto de destino turístico. Una aproximación geográfico-territorial. *Estudios turísticos*, (160), 45-68.

Barrado Timón, D. (2010). Gran ciudad y turismo en la transición postindustrial: nuevos y viejos procesos, nuevas y viejas teorías. El caso del área metropolitana de Madrid, (en línea). Barcelona: *Scripta Nova*, vol. XIV, 317. 10 de marzo de 2010. Disponible en:

<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-317.htm> (abril de 2013).

Donaire, J.; González Reverté, F., Puertas Blázquez, J. (2005). Diseño de planes turísticos del territorio. En Antón, S. (Coord.) *Planificación territorial del turismo*. (pp. 143-193). Barcelona, España: Editorial UOC.

Euromonitor Internacional. (2013). Top Cities Destination Ranking, (en línea). Londres: *Euromonitor Internacional*. 1 de enero de 2013. Disponible en:

<http://blog.euromonitor.com/2013/01/top-100-cities-destination-ranking.html> (mayo de 2013).

Instituto Nacional de Estadística. (2011). Cuenta Satélite del Turismo de España. Base 2008. Serie 2008-2010. Notas de prensa del Instituto Nacional de Estadística. Madrid, España: INE. 29 de diciembre de 2011, Disponible en:

<http://www.ine.es/prensa/np694.pdf> (mayo de 2013).

Jerez Darias, L. (2012). La urbanización turística de Playa de Santiago: monopolización del suelo y planeamiento a la carta, (en línea). Barcelona: *Biblio 3W*. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. XVII, 983. 5 de Julio de 2012. Disponible en:

<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-983.htm> (mayo de 2013).

Pearce, D. (1998). Tourist Districts in Paris: Structure and Functions. *Tourism Management*, (1,19), 49-65.

Santana, M. (2007). Turismo, economía y planificación urbana: una realidad compleja. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, (1,5), 53-67.

Valenzuela Rubio, M. (2003). Turismo y servicios recreativos. En García Delgado, J. L. (Dir.). *Estructura Económica de Madrid*. (2ª Ed.) (pp. 605-649). Madrid: Biblioteca CIVITAS Economía y Empresa.

Valenzuela Rubio, M. (2010). La planificación territorial de la Región Metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*. (47-2), 95-129.