

Cómo citar este trabajo: Velasco González, M., Herrero López, R., & López Sánchez, E. (2019). El orden del caos: la decisión del gobierno ante el problema del impacto del turismo en el centro urbano de Madrid. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 83, 2832, 1–42. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.2832>

---

# El orden del caos: la decisión del gobierno ante el problema del impacto del turismo en el centro urbano de Madrid

Order out of chaos: a government's decision facing  
the impact of tourism at Madrid's urban centre

**María Velasco González** 

[mvelasco@ucm.es](mailto:mvelasco@ucm.es)

**Reyes Herrero López** 

[reyesherrero@cps.ucm.es](mailto:reyesherrero@cps.ucm.es)

**Eliseo López Sánchez** 

[eliseorl@cps.ucm.es](mailto:eliseorl@cps.ucm.es)

*Departamento de Ciencia Política y de la Administración  
Universidad Complutense de Madrid (España)*

## Resumen

En los últimos años, se extiende la idea de que el turismo podría estar generando profundas contradicciones en algunas ciudades y que esto exigiría una política turística más madura y compleja. El objetivo del presente trabajo es ilustrar como, en algunas ocasiones, las decisiones que se adoptan por el gobierno de una ciudad pueden explicarse mejor con modelos que dibujan un proceso anárquico, pero altamente organizado (Cohen et al., 1972 y 2011), en donde la construcción de discursos y la negociación entre actores va decantando las opciones entre las que, finalmente, acaban escogiendo los decisores públicos. El caso de análisis es la

Recepción: 08.07.2019

Aceptación: 02.10.2019

Publicación: 15.12.2019

decisión adoptada por el gobierno de la ciudad de Madrid ante el aparente conflicto que genera el turismo en la ciudad, aunque el marco teórico y la estrategia de investigación es fácilmente aplicable a otras ciudades que están deliberando sobre estas controversias. Las conclusiones describen un proceso en donde diversos acontecimientos políticos suponen espacios de oportunidad que son aprovechados por algunos actores para impulsar una determinada definición de los problemas y, en consecuencia, una propuesta de intervención coherente con aquella. Observado así el proceso, la racionalidad técnica del decisor tiene un papel muy secundario en el diseño de acciones y la oportunidad política se convierte en elemento clave. Examinar estas dinámicas desde otros marcos teóricos fortalece la capacidad de análisis del turismo como fenómeno transversal y complejo.

**Palabras clave:** política urbana; política turística; análisis de políticas; toma de decisiones; enfoque de corrientes múltiples.

## **Abstract**

In recent years, the idea that tourism could be at the origin of deep contradictions menacing some big cities is gaining space and more complex and mature policies are thus required. With this study we make an attempt at illustrating how policy decisions are better explained as an anarchic, but yet highly organized, process in which actor's discourses and bargaining practices shape the alternatives that decision makers have at hand in the end. The case study is the decision made by Madrid's government in order to face the conflict that tourism would have seemingly risen in the city. The theoretical framework and research design could be easily applied to other cities that are engaged in the same debates, though. The conclusions describe a process where technical rationales of decision makers play a minor role in the formulation of policies, and political opportunity emerges as the key factor. Close attention to these dynamics for alternative frameworks can strengthen our capacity for analyzing tourism as a transversal phenomenon.

**Key words:** urban policy; tourism; policy analysis; decision-making; Multiple Stream Framework.

## **1 Introducción**

En los últimos años, se extiende, tanto en la literatura científica como en los medios de comunicación, la idea de que el turismo está generando profundas contradicciones en algunas ciudades y que esto exigiría, entre otras medidas, una decidida acción pública. Mientras en España ha empezado a hablarse de turismofobia (Álvarez-Sousa, 2018; Huete & Mantecón,

2018; Zerva et al., 2019), en Europa se ha ido extendiendo el término *overtourism* (Koens, 2018; Peeters et al., 2018; Milano et al., 2019). Junto a los análisis del fenómeno en escala meso o macro, otras investigaciones se centran en comprender en profundidad cómo se plantean y dirimen controversias concretas, suponiendo que una mejor comprensión de la escala micro permitirá entender mejor los procesos que observamos (Jóhannesson et al., 2005; Arias, 2016). El presente trabajo se centra en comprender por qué ante un problema concreto, en este caso una supuesta sobreexplotación turística de un centro urbano, los decisores han optado por una solución en particular, y no por otros cauces de acción posible. El objetivo es intentar demostrar la hipótesis siguiente de que la decisión que finalmente adopta el gobierno de la ciudad es el resultado de un proceso político del que forma parte la negociación con y entre actores portadores de intereses concretos, más que resultado de un análisis técnico-racional del problema (Farinós et al., 2018).

Los gobiernos de las grandes ciudades enfrentan múltiples problemas con recursos humanos, financieros y tecnológicos muy limitados (González Medina et al., 2018). El estudio de las decisiones políticas se centra en dos momentos que pueden diferenciarse analíticamente, aunque en la práctica se den de manera simultánea. En un primer momento, los responsables políticos deciden si es o no necesario actuar ante una determinada situación, lo que correspondería con lo que las teorías sobre los procesos decisionales denominan la entrada de los problemas en la agenda (Elder & Cobb, 1993). Una vez que se ha resuelto actuar, la decisión se centra en qué hacer exactamente frente al problema. Desde el ámbito del análisis de las políticas públicas, la investigación aborda ambas cuestiones de manera diferenciada.

Los estudios sobre la entrada o no entrada de los asuntos en la agenda gubernamental hacen referencia a diferentes factores, como las características del asunto mismo (Subirats, 1992), la movilización de otros actores (Fontaine, 2015), las preferencias personales de los decisores (Olavarría, 2016) o los procesos de no decisión (Dente & Subirats, 2014).

La cuestión de la que ha interesado hace décadas a los investigadores es cómo se decide qué hacer. Una aproximación clásica a la cuestión podemos encontrarla en los estudios clásicos sobre la racionalidad limitada; la idea central sería que los decisores, considerando los contextos institucionales en donde están insertos, procurarían encontrar la solución más adecuada al problema que se enfrenta comparando cauces de acción posibles y analizando sus costes y beneficios (Simon, 1962). Otra aproximación al mismo tema es la que se hace desde el incrementalismo, que propone la tesis de que, en general, las organizaciones públicas acaban ajustando parcialmente los cauces de acción ya experimentados en situaciones similares,

implantando ajustes menores en decisiones anteriores que ya estaban dando una respuesta suficiente al problema (Lindblom, 1979). Una tercera vía es la que propone indagar modelos de toma de decisión más cercanos a la teoría del caos, donde un orden existe, pero no el orden previsto por los modelos derivados de la racionalidad, imperantes en muchos ámbitos de las ciencias sociales (March & Olsen, 1976). De acuerdo con esta idea, Cohen, March y Olsen (1972) proponen una imagen que será muy fructífera para comprender por qué, ante un problema, los decisores acaban tomando unas decisiones y no otras. Los autores hablan de una *anarquía organizada* o proceso en el que “múltiples problemas públicos buscan soluciones viables, múltiples soluciones buscan problemas a los que aplicarse y los decisores hacen su trabajo” (Cohen, March & Olsen, 2011, p. 252).

El presente artículo toma como referencia la ciudad de Madrid, y el problema político que se observa es la presión que la actividad turística ejerce en algunos barrios de la ciudad, con la consecuente movilización ciudadana, empresarial y política. Como es bien sabido, el turismo se ha convertido en uno de los sectores de mayor crecimiento y más rápida evolución a nivel global (OECD, 2018), con una incidencia muy notable en algunas ciudades europeas. Este crecimiento no había tenido su correlato ni en las propuestas políticas —según se observa en los programas electorales municipales del año 2015— ni en la agenda ciudadana, según las encuestas del Ayuntamiento de Madrid.<sup>1</sup> Sin embargo, el asunto va aumentando su presencia en los medios de comunicación y, como veremos, en el discurso de diferentes agentes sociales. Después de un largo debate sobre la cuestión, finalmente, en abril de 2019 el Ayuntamiento de Madrid toma, como única decisión relacionada con las tensiones o conflictos que pudiera estar generando el turismo en la ciudad, la aprobación del Plan Especial de Regulación del Uso de Servicios Terciarios en la clase de Hospedaje (en adelante, PEH), imponiendo severas limitaciones a la vivienda de uso turístico.<sup>2</sup>

El objetivo central del artículo es, pues, aplicar los modelos que proponen considerar la toma de decisiones de los gobiernos como espacios de *anarquía organizada*, para tratar de entender por qué se produce esa decisión, dejando al margen otras posibles acciones para gestionar el crecimiento del turismo urbano en la ciudad.

---

1 Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid (Ayuntamiento de Madrid, 2014, 2016, 2018 y 2019).

2 Ayuntamiento de Madrid, Normas Urbanísticas Particulares por las que se aprueba el Plan Especial de Regulación del uso de Servicios Terciarios en la clase de Hospedaje (PEH), Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 95, de 23 de abril de 2019.

## 2 Marco teórico y metodológico

### 2.1 Marco teórico

Ya se ha dicho que uno de los temas fundamentales del análisis de políticas ha sido comprender la dinámica de los procesos de toma de decisiones, cuestión que se relaciona con dos preguntas: por qué unos temas son tratados por los gobiernos y otros no —esto es, cómo se forman las agendas gubernamentales— y por qué finalmente se opta por algunas soluciones y no por otras. Ambas cuestiones están unidas, ya que los gobiernos solo deciden sobre temas ya calificados como problemas públicos, que son definidos de una manera concreta por actores determinados (Mény & Thoenig, 1992).

Los paradigmas basados en la racionalidad de los procesos decisorios en cualquiera de sus modalidades se han puesto en cuestión hace ya décadas. Una de las contrapropuestas más interesantes y prolíficas está ligada al modelo de “anarquía organizada” descrito por Cohen, March y Olsen (1972). De acuerdo con este modelo, el decisor no se encuentra en una situación en la que, partiendo de cero, indaga sobre posibles soluciones, compara costes y beneficios y decide, dentro de los límites de su organización, el mejor cauce de solución. El decisor, dicen los autores, se encuentra más bien una situación en la que conviven múltiples problemas, con múltiples soluciones entre las que se escoge la más factible en términos políticos y técnicos, en un determinado momento que es generado por una circunstancia imprevista.

A partir del modelo de anarquía organizada se desarrolla, desde los años 80, el Enfoque de Corrientes Múltiples (*Multiple Streams Framework*). Formulado inicialmente por Kingdon en 1984 —que lo aplicó al estudio del sistema político de EE.UU.— fue ampliado más tarde por Zahariadis (1999 y 2007), Carney y Jones (2005), Howlett (Howlett et al., 2015, 2016), Béland (2016) y Zohlnhöfer (Zohlnhöfer, Herweg & Huss, 2016; Herweg, Zahariadis & Zöhlhoffer, 2017), entre otros.

El Enfoque de Corrientes Múltiples propone que el contexto en el que se adoptan las decisiones públicas se construye a partir de tres corrientes que articulan el proceso político:

- La corriente de los problemas, o de las construcciones sociales elaboradas a partir de los conflictos y demandas existentes e impulsadas por los emprendedores de políticas.
- La corriente de la vida política (*politics*) o de los acontecimientos, definida por el entorno, por la competición entre gobierno y oposición y, en general, por el funcionamiento del sistema político. Cualquier cambio en el contexto político o en la opinión pública supone la irrupción de nuevas prioridades que han de ser tenidas en cuenta por los decisores.

- Y la corriente de las políticas (*policies*), en la que investigadores, expertos, consultores, grupos de interés y multitud de organismos, incluidos los internacionales, proponen alternativas y generan ideas que son debatidas por la comunidad. Para que estas soluciones sean consideradas, han de ser técnicamente factibles, políticamente aceptables y capaces de anticipar las posibles restricciones a las que se enfrentarían (Kingdon, 1984).

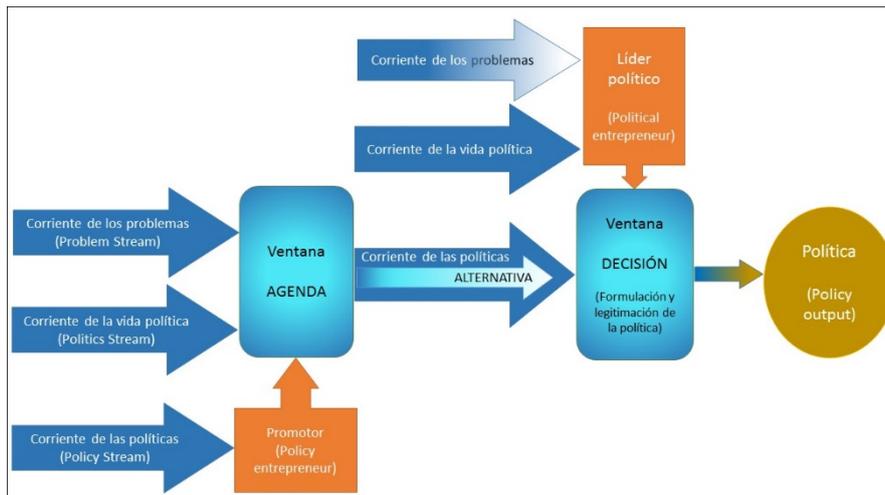
Estas tres corrientes tienen funcionalidades diferentes en el proceso político. En la corriente de los problemas se definen y articulan los asuntos que demandarían una acción por parte de los poderes públicos; en la corriente de las políticas se van diseñando alternativas factibles; y en la corriente de la vida política se conforma el ambiente que presiona a los gobiernos a negociar y a impulsar acciones concretas. Las tres corrientes fluyen de manera independiente, pero confluyen determinando el contexto, el contenido y el momento en el que se adoptará una decisión política. Y ese momento de cambio se produce cuando un acontecimiento abre una “ventana de oportunidad”. En ese momento, el responsable político deberá tomar una decisión adoptando como solución una de las alternativas posibles como respuesta a las demandas que el contexto político o la opinión pública plantean en relación con un problema definido y asumido bajo determinados parámetros. El sistema experimenta momentos en los que por motivos diversos –crisis gubernamentales, campañas electorales, cambio de gobierno– se abren las oportunidades a demandas nuevas, alterándose el “patrón de receptividad” y apareciendo estos huecos o “ventanas de las políticas” (Kingdon, 1984).

En su adaptación del Enfoque de Corrientes Múltiples al análisis de la toma de decisiones Zohlnhöfer, Herweg y Huss (2016) distinguen dos ventanas diferentes (Figura 1) y, consecuentemente, dos momentos diferenciados en el proceso de toma de decisión.

El primero de ellos, descrito más arriba, supone la decisión de decidir. En segundo, concentra la decisión en la solución que se adoptará. En este punto ya solo quedan unos pocos actores con capacidad de decidir y lo hacen sobre una propuesta específica. Se trata además de un entorno en el que rigen unas reglas formales, que otorgan legitimidad a la decisión y ordenan el relativo caos del momento anterior en el que se forma la agenda.

En esta segunda ventana son los emprendedores políticos, los líderes políticos, los que asumen un rol fundamental. Hay que tener en cuenta que un problema compromete a un decisor político cuando le afecta electoralmente y le prestará atención en la medida de esta necesidad (Herweg, Zahariadis & Zöhlhofer, 2017, p. 22). En este caso, es necesario alcanzar un apoyo mayoritario para que pueda concretarse la decisión como política pública y puedan generarse diferentes instrumentos de política, como normas jurídicas o incentivos financieros.

Figura 1. Enfoque de Corrientes Múltiples Modificado



Fuente: elaboración propia a partir de Herweg et al. (2015, p. 445)

El marco institucional determina cómo se consiguen las mayorías de apoyo. Los sistemas más consensuales, normalmente sistemas parlamentarios en los que las elites políticas tienen un papel principal, tienen acoplamientos más suaves, y las posibilidades de éxito se incrementan si el emprendedor político es un miembro del gabinete, aunque si no es así podemos observar mejor los esfuerzos que han de realizar los emprendedores políticos para conseguir aunar una mayoría que saquen adelante sus propuestas. En nuestro caso, consideraremos las particularidades del sistema político municipal de Madrid, un sistema parlamentario con un fuerte peso del poder ejecutivo.

El Enfoque de Corrientes Múltiples es uno de los más empleados en el análisis de políticas públicas en la actualidad (Weible & Schlager, 2016, p.5), habiéndose extendido no sólo al análisis de la agenda y toma de decisión, sino a procesos y fases posteriores, incluidas las fases de implementación y evaluación (Howlett, McConnell & Perl, 2014) o al estudio de todo tipo de políticas sectoriales, incluidas las urbanísticas<sup>3</sup>. También se ha aplicado en diversos estudios comparados (Béland y Howlett, 2016), en los que las ideas, como elemento común entre las corrientes, son un elemento fundamental (Béland, 2016, p. 228), y se ha adaptado para el análisis del proceso político en diferentes sistemas (Herweg, Zahariadis & Zöhlhofer, 2017, p. 29).

3 Entre 2000 y 2013 fue utilizado en 311 artículos de revistas científicas en inglés con revisión por pares y referenciados en la Web of Science para estudiar casos de 65 países distintos. Al respecto se puede ver el estudio de Jones et al. (2016).

En este trabajo, el Enfoque de Corrientes Múltiples se usará como marco teórico para la interpretación del proceso político en el que la decisión que es nuestro objeto de estudio se ha diseñado, formulado y, eventualmente, legitimado como política pública del gobierno municipal. A efectos metodológicos, lo utilizaremos como criterio clasificatorio a la hora de codificar los datos de la investigación y como marco analítico para interpretar los resultados.

## **2.2 Metodología**

Los datos de la investigación provienen de fuentes secundarias de carácter documental (normativa autonómica y municipal, informes y documentos de trabajo del Ayuntamiento de Madrid) y de entrevistas realizadas a un grupo de actores seleccionados en función de su relevancia en diferentes esferas relacionadas con el turismo, las políticas municipales en materia de urbanismo, y el impacto del turismo en la ciudad de Madrid.

### *a) Fuentes secundarias*

El uso de fuentes secundarias sirve en este estudio para establecer la posición que las administraciones madrileñas, la autonómica y la municipal –especialmente la municipal– han ido adoptando en materia de política turística en la última legislatura. Aunque nuestro objeto de estudio es el gobierno municipal, no es posible obviar el hecho de que la Comunidad de Madrid tiene competencias importantes en la materia que afectan incluso a las competencias que tiene atribuidas el Ayuntamiento, ni tampoco el hecho de que Comunidad y Ayuntamiento, con gobiernos coyunturalmente de signo opuesto, han mantenido posturas encontradas sobre la manera de abordar los retos que plantea a gestión del turismo en la ciudad.

Hemos considerado en primer lugar la normativa en vigor, que se concreta, en el ámbito municipal, en el Plan Especial de Regulación del Uso de Servicios Terciarios en la Clase de Hospedaje (Ayuntamiento de Madrid, 2019). A nivel autonómico, la regulación más reciente se recoge en la modificación de abril de 2019 del Decreto de 2014 por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en la Comunidad de Madrid. Ambos Decretos, el de 2014 y su modificación de 2019, han servido como referencia, así como el proyecto que se discutió de cara a esa reforma (Comunidad de Madrid, 2014, 2019).

Además de la normativa, se han considerado diversos documentos de trabajo del Ayuntamiento, centrados sobre el alojamiento turístico en Madrid. En particular, el informe de Red2Red Consultores para la Junta Municipal del Distrito Centro sobre el impacto de las viviendas turísticas en el distrito (Red2Red, 2018), y el documento elaborado por el Área de Gobierno y Desarrollo

Sostenible del Ayuntamiento sobre las características y distribución territorial del alojamiento turístico (Ayuntamiento de Madrid, 2016).

*b) Fuentes primarias: las entrevistas*

Los datos fundamentales para la investigación provienen de entrevistas semiestructuradas realizadas a representantes de un grupo de actores seleccionados en función de su relevancia en tres esferas en las que el turismo y las políticas urbanas en Madrid tienen distintos tipos de impacto. El número de entrevistas, que finalmente han sido 13, y la selección de los entrevistados se fijaron con el objeto de incluir en el estudio los puntos de vista de los actores principales en relación con el asunto. Pero no se trató en ningún momento de extraer una muestra representativa, sino más bien de seleccionar a los actores que hubieran estado presentes en el proceso de toma de decisiones, bien por su carácter institucional, bien como grupo de interés constituido. En última instancia, los entrevistados forman parte del estudio como representantes del organismo, grupo o colectivo al que pertenecen, e incorporan la voz, el análisis del problema y los intereses de aquellos a los que representan. El objetivo ha sido dar cuenta de la visión y la posición de todos los actores relevantes, y los entrevistados representan la voz de esos actores.

Por una parte, se ha considerado la esfera integrada por los actores políticos y los entes públicos o semipúblicos relacionados con el sector turístico a nivel local (6 entrevistas). Aquí se han realizado entrevistas a un responsable de Madrid Destino, como ente municipal encargado de la política de promoción turística de la ciudad, a un responsable de la Comunidad de Madrid, a tres representantes de los principales grupos políticos en la asamblea municipal, y a un cargo político nombrado por el Ayuntamiento para la gestión de uno de los espacios culturales más importantes de la ciudad. Por otra parte, se ha considerado la esfera integrada por el sector empresarial (4 entrevistas) y, en este capítulo, se han realizado entrevistas a representantes de la Mesa de Turismo de Madrid Foro Empresarial, de la Asociación de comerciantes del Barrio de Las Letras (como representantes del pequeño comercio en barrios con gran impacto turístico), de Madrid Aloja (asociación de propietarios y gestores de viviendas de alquiler turístico) y a la Cámara de Comercio de Madrid (como representante de los intereses de la industria turística de la ciudad). Por último, se ha querido incluir en el estudio la esfera que integra el tejido social y asociativo madrileño, en particular el constituido por asociaciones y movimientos vecinales. Aquí, se han realizado un total de 3 entrevistas a representantes de la Federación Madrileña de Asociaciones de Vecinos de Madrid (como representantes del conjunto de las asociaciones vecinales), y a dos de los movimientos vecinales más activos en barrios del centro histórico: SOS

Malasaña y Lavapiés, ¿dónde vas?, precisamente estar vinculados en su origen a la protesta vecinal en torno a un conjunto de fenómenos complejos en dos barrios emblemáticos del centro de Madrid (Malasaña y Lavapiés), en los que la actividad turística está dejando una profunda huella.

Para la anonimización de los discursos se han codificado las entrevistas a los actores de la esfera pública como entrevista EP1, entrevista EP2.; las que corresponden a esfera empresarial, como entrevista EE1, entrevista EE2..y las de esfera asociativa entrevista EA1, entrevista EA2..En anexo I se incluye una relación detallada de las entrevistas y de los actores.

Las entrevistas se han realizado entre febrero y mayo de 2019. El momento y el contexto en el que se producen las entrevistas revisten particular interés. Mientras se estaban desarrollando estas entrevistas, se aprobaba la única decisión que ha tomado el gobierno municipal para regular los conflictos urbanos generados por el turismo, ya en el final de su mandato y en la inminencia de unas nuevas elecciones.

Las entrevistas se organizaron alrededor de los temas siguientes:

- La percepción general de los actores acerca del turismo en la ciudad (características, extensión, impactos y retos que plantea).
- La posición de los actores en relación con el turismo como asunto público y sus efectos directos y colaterales.
- La valoración de la acción de las Administraciones, especialmente de la Administración municipal.
- Qué tipo de soluciones defienden en relación con los problemas que identifican.

### *c) El análisis*

El análisis de las entrevistas se ha abordado a través de herramientas cualitativas. Para las tareas de clasificación y codificación se ha usado Atlas.ti. La codificación es el resultado del análisis de los discursos producidos por los actores entrevistados. Para la clasificación de esos códigos se han usado las categorías analíticas del Enfoque de Corrientes Múltiples: problemas, soluciones, actores y oportunidades o acontecimientos (Tabla 1).

Tabla 1. Matriz de codificación

| CATEGORÍAS      | CÓDIGOS  |
|-----------------|--|
| ACONTECIMIENTOS | Cambio de partido en el Gobierno local<br>Factor sorpresa: aumentan los problemas y el turismo se cuestiona por primera vez<br>Crecimiento sostenido del turismo<br>Nuevas políticas urbanas<br>Entrada del tema de la vivienda en la agenda pública<br>Irrupción de las plataformas<br>Turismo como oportunidad económica para los ciudadanos<br>Decisiones del Gobierno Regional (Comunidad de Madrid) |
| PROBLEMAS       | Sostenibilidad (ambiental, económica, social)<br>Turismofobia (percepción)<br>Plataformas (alojamientos no regulados, problemas de convivencia)<br>Factor expulsión de vivienda (subida alquileres)<br>Saturación<br>Gentrificación<br>Pérdida de calidad de vida urbana (desaparición inversión escuela pública; peores condiciones sanidad; tráfico desmesurado)<br>Terciarización del centro          |
| SOLUCIONES      | Políticas públicas<br>Gobernanza<br>Regulaciones y restricciones<br>Mejoras en la gestión (construir indicadores, sistemas de gestión de flujos, uso de nuevas tecnologías, promoción distinta para conseguir demanda turística de calidad .).<br>Otras ciudades como modelos  |

Fuente: elaboración propia

En un segundo momento, para tener una imagen clara de los vínculos entre las tres corrientes del modelo se ha utilizado el programa de análisis de redes Pajek<sup>4</sup> para representar como grafo la red de relaciones entre los códigos, identificados según la categoría a la que pertenecen. En esta representación gráfica, aparecen como nodos de la red los códigos, y los vínculos entre ellos reproducen el modo en el que se vinculan en el discurso de los actores. Es necesario aclarar que en este caso los vínculos reflejan solo el hecho de que dos ideas aparecen en el mismo discurso, pero no se indaga en el contenido de la asociación, sobre la que se entra en detalle en el análisis de las entrevistas. Las métricas aplicadas para el destacar los aspectos más relevantes de las redes representadas han sido la centralidad de grado y las comunidades (método Louvain, Multilevel coarsening + Single Refinement). Los resultados del análisis se presentan en la siguiente sección.

4 Ver <http://mrvar.fdv.uni-lj.si/pajek/>

### 3 Resultados del análisis

#### 3.1 La corriente de los acontecimientos o de la vida política

##### *a) Cambio de partido en el gobierno local: las nuevas políticas urbanas*

Los años 2011-2015 se caracterizaron en el gobierno de la ciudad de Madrid por las políticas de la austeridad: un fuerte ajuste fiscal, una disminución de la intervención pública y medidas orientadas a fomentar la actividad económica ante una situación de grave estancamiento (De la Fuente y Velasco, 2016). En ese contexto, el turismo era visto como una oportunidad económica, como ha sido habitual en el conjunto de España desde el último siglo. También el gobierno de la Comunidad de Madrid apostó por el fomento del turismo como salida a la crisis (Decreto 79/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid) y el equipo de gobierno municipal de entonces favoreció el crecimiento del sector sin establecer limitación o regulación alguna al respecto, intentando atraer el mayor número de turistas posible.

La coalición de izquierda Ahora Madrid gana las elecciones de 2015 y propone en su programa político una “nueva política urbana”, con una visión de la ciudad menos enfocada a los intereses de los actores del ámbito empresarial y más hacia los actores vecinales, con los que comparte más valores en el terreno ideológico. Estos valores llevan a una visión compartida respecto a la necesidad de descongestionar el centro de la ciudad regulando el tráfico, de impedir un nuevo avance de la especulación inmobiliaria, de frenar la gentrificación en los barrios centrales y otras medidas.<sup>5</sup> Sin embargo, el cambio político en el gobierno municipal de Madrid no incluyó una nueva política turística a nivel local, lo que supuso continuidad en las estrategias y planteamientos.

En cualquier caso, la llegada de nuevos actores políticos es un factor que siempre se convierte en una oportunidad en la corriente de la política o de los acontecimientos.

##### *b) La entrada del turismo como problema: factor sorpresa*

Uno de los acontecimientos que se señalan por parte de diferentes entrevistados es el hecho de que la eventual relación conflictiva entre el turismo y la ciudad es un asunto que surge

---

5 El Programa Ahora Madrid. Primavera 2015 denomina su Área 4 Ciudad Cercana, Cohesionada y Habitable, y expone un conjunto de medidas en materia de regeneración y recuperación del espacio urbano y el patrimonio, el desarrollo de una política de movilidad eficiente y sostenible, la cohesión territorial y el asegurar un planeamiento basado en el interés general. Ver [https://ahoramadrid.org/wp-content/themes/AM\\_theme/ahora\\_transparencia/pdf/AHORAMADRID\\_Programa\\_Ahora\\_Madrid.pdf](https://ahoramadrid.org/wp-content/themes/AM_theme/ahora_transparencia/pdf/AHORAMADRID_Programa_Ahora_Madrid.pdf)

repentinamente. El factor sorpresa se relaciona con el hecho de que el turismo urbano se ha intensificado en las últimas décadas.

“Ese nivel de saturación se cuestionó (...) antes en los destinos en España de costas, sobre todo por temas medioambientales de gestión de agua, etc. Las ciudades nunca lo vieron venir como algo que les preocupase, porque daban por supuesto que sus recursos sobre todo medioambientales no eran parte de la ecuación de atraktividad turística.” (EP, 5).

También se señala el hecho de que son las ciudades los espacios en los que tradicionalmente se articulan los discursos políticos sobre temas de vanguardia.

“(...) es en la ciudad donde aparecen las grandes revoluciones, los grandes movimientos de respuesta a lo largo de la historia (...) las ciudades acumulan los principales problemas de nuestras sociedades capitalistas, pero también es donde se encuentran las mentes que pueden reflexionar, que pueden gritar y que se pueden posicionar” (EP, 6).

Aunque la tensión en el turismo y la ciudad aún es un problema público percibido solo por un grupo de ciudadanos.

“ahora está habiendo un impacto, algo que está siendo muy rápido y ese impacto se está explicitando por parte de los vecinos, de la gente, de los movimientos sociales (...) aunque seguimos siendo pocos los que pensamos que se nos está yendo de las manos.” (EP, 3).

La cuestión es que la irrupción de la problemática parece ser un acontecimiento relevante, ante el que los distintos gobiernos tardan en responder.

“La municipal tiene las competencias urbanísticas, la autonómica tiene las competencias en turismo y la central tiene competencias en materia de vivienda, seguridad ciudadana, hacienda, protección consumidores y usuarios. Digamos que las tres Administraciones tienen mucho, mucho que decir en este tema, y ninguna de las tres lo ha dicho” (EA, 3).

### *c) La irrupción de las plataformas*

El desarrollo explosivo de las plataformas que impulsan la llamada economía colaborativa se produce, muy específicamente, en el tránsito de la web 1.0 a la web 2.0 (Beltran i Cangròs, 2018). La llegada de las plataformas en línea, que permiten a cualquier particular poner en el

mercado del alquiler una vivienda, incluso una habitación, es sin duda un acontecimiento inesperado que tiene impactos evidentes.

“las quejas relacionadas con los apartamentos por parte de las comunidades de vecinos comienzan en 2012 pero se agudizan radicalmente entre 2015 y 2016” (EA, 3).

Estas plataformas supusieron un fuerte incremento de la oferta de apartamentos turísticos en Madrid, particularmente en el Distrito Centro, el más presionado previamente por el turismo.

“yo vincularía con el problema actual que estamos viendo los apartamentos turísticos, que es otro modelo más que aparece repentinamente” (EP, 5).

#### *d) El turismo como oportunidad económica para los ciudadanos*

Una consecuencia relacionada con la función de las plataformas es un nuevo acontecimiento: la posibilidad de que los ciudadanos tengan una oportunidad económica relacionada con el turismo más allá del empleo. Esta opción supone otra pieza más en la corriente de la opinión pública sobre el asunto.

“mientras tengas una sociedad tan precaria..nosotros tenemos amigos que tienen que alquilar su piso y, claro, tendrán que comer” (EA, 2).

Esto entronca con otro de los factores que acaba siendo determinante en la construcción del panorama de los discursos políticos sobre la relación entre el turismo y los centros urbanos: el impacto que se está produciendo en la vivienda, que se había convertido en un tema central de la agenda pública en los años anteriores.

“(de los posibles conflictos entre turismo y centros urbanos) la vivienda es el más visible (.).la vivienda está recogida en la constitución como un derecho básico y el acceso a la vivienda es una política pública de primer nivel, por eso es el más visible y el que está más en la agenda política” (EP, 5).

#### *e) El gobierno regional: la Comunidad Autónoma de Madrid*

La Comunidad de Madrid tiene competencias exclusivas sobre turismo y sobre ordenación territorial. Dentro de estas competencias autonómicas se enmarca la aprobación del Decreto 79/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid.

El Decreto fue recurrido por la Administración General del Estado ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, al considerarse que la prohibición de que las viviendas turísticas pudieran alquilarse por un periodo inferior a cinco días era una restricción de acceso al mercado y que las citadas plataformas son economía colaborativa, según la normativa de la UE, y deben ser permitidas (European Commission, 2016, June 2). El Tribunal Superior de Justicia falló en favor del Gobierno de España en junio de 2016,<sup>6</sup> al igual que el Tribunal Supremo en diciembre de 2018.<sup>7</sup>

En abril de 2019, la Comunidad de Madrid presenta otro Decreto<sup>8</sup> en el que recoge las reformas planteadas tres años antes y va más allá: no solo se permite el alquiler de viviendas vacacionales por menos de 5 días y por cualquier medio, sino que se autoriza el alquiler turístico por habitaciones, con el consiguiente aumento de la congestión de las viviendas de uso turístico del centro de la capital.<sup>9</sup> Ante el borrador de Decreto, el Ayuntamiento de Madrid presentó diversas alegaciones, considerando que el Decreto iría en detrimento de la calidad del servicio turístico y de la sostenibilidad del modelo.

### **3.2 La corriente de los problemas**

#### *a) Sostenibilidad*

Cuando se pregunta a los diferentes actores cuáles considera que van a ser los retos que debe enfrentar el sector próximos años hay coincidencia en señalar la adaptación a un modelo de sostenibilidad que comprenda no sólo la dimensión empresarial, sino también la medioambiental y la social y el resto de la adaptación a la digitalización.

“la sostenibilidad, el sector va a tener que enfrentar este reto de una manera clara, porque hay destinos que corren el riesgo de estar sobresaturados y puede conllevar a que la población local de ese destino se sienta muy incómoda” (EE, 2).

---

6 Sentencia de 31 de mayo de 2018 de la Sección 9ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre el recurso contencioso administrativo 1165/2014.

7 Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia 1741/2018, de 10 de diciembre de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sobre el Recurso 2347/2016.

8 Decreto 29/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los Apartamentos Turísticos y las Viviendas de Uso Turístico de la Comunidad de Madrid.

### *b) Turismofobia*

También hay una referencia continua a la idea de turismofobia, aunque con dos sentidos opuestos. Hay actores que señalan la irritación de la población local como una respuesta lógica ante los problemas de saturación, mientras que otros llaman la atención sobre la irresponsabilidad de poner en riesgo, a través de acciones que muestran un rechazo a los turistas, la actividad económica básica de muchas ciudades.

“cuando todos hablamos de la turismofobia, de masificación ..hay que preguntarse cuánta gente vive de este sector turístico, a cuántas familias da de comer (.).en el caso de España nos estamos jugando la industria más fuerte del país por culpa de ciertas manifestaciones, no numerosas, pero sí muy mediáticas” (EE, 2).

### *c) Saturación*

Hay más acuerdo en hablar sobre la necesidad de pensar gestionar la saturación como un problema que se da en determinados espacios de la ciudad, aunque los niveles de saturación se relacionan con otras políticas urbanas que tienen que ver con la gestión del espacio público.

“.(...) después de la Ley del Tabaco, la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid quisieron compensar a los propietarios de bares y restaurantes a través de la concesión de licencias de terrazas. Aumentaron las terrazas en un 300 % o 400 % y además se amplió.(...) antes estaban restringidas del 15 de mayo al 15 de septiembre, pues a partir de entonces se pudo operar durante todo el año” (EP, 5).

### *d) Gentrificación*

Otro problema que aparece en varias de las entrevistas está relacionado con la idea de identificación o sustitución de la población local residente por otro tipo de población. También en este caso el problema a veces se relaciona con el turismo y, en otras ocasiones, se explica por procesos que superan mucho la actividad y que están más ligados a procesos de movimiento interno de la población.

“los ciudadanos no se pueden permitir vivir en el centro y acaban saliendo de los centros de las ciudades y se terminan asentando otro tipo de perfiles que son, o bien nuevos ciudadanos, con mucho mayor nivel adquisitivo que vienen a trabajar a la ciudad, que no es el perfil del ciudadano que habitaba en el centro, o bien turistas a través de los apartamentos turísticos” (EA, 2).

“muchas veces la gentrificación no es una gentrificación impulsada desde el turismo sino que es una gentrificación impulsada por el cambio de hábito entre los propios ciudadanos” (EP, 5).

*e) Pérdida de calidad de vida urbana*

La pérdida de ciudadanos residentes en los barrios supone otros problemas relacionados con la desaparición de inversión en la escuela pública, peores condiciones de sanidad en los centros urbanos o al tráfico. Lo que es un factor que suma en la expulsión de residentes. Esta pérdida de calidad de vida por la pérdida de servicios ligados a la función residencial señala además un fenómeno que se juzga injusto: el barrio que atrae a los turistas no recibe ningún beneficio:

“tenemos un barrio que genera una actividad económica, pero no revierte absolutamente nada en él (...) tenemos un centro de salud que es una porquería, no hay plazas infantiles para escuelas, no hay plazas para residentes..es decir, tenemos un barrio que es una marca internacional, ¿no?, pero tenemos unos servicios y unos medios que son un asco, ante el aplauso generalizado de todo el mundo que está encantado y que sigue vendiendo nuestro barrio lleno de problemas” (EA, 2).

*f) Terciarización del centro*

También se menciona, repetidamente, y de distintas maneras, la desatención que los gobiernos urbanos ante los procesos de terciarización, ahora vinculada al sector del ocio, no tanto al de oficinas.

“(…) gracias a la intervención de la Comunidad de Madrid que, con ese afán liberalizador, ha conseguido que cualquiera pueda abrir cualquier cosa, en cualquier sitio, de cualquier manera (...) los intereses económicos priman sobre cualquier otro tipo de derecho. Esa es la otra cara de la moneda de todo esto, ¿el turismo es un fenómeno sólo económico? Porque los derechos, los derechos de los ciudadanos, de los vecinos, se ven absolutamente vulnerados por esa primacía de la economía” (EA, 2).

El cambio de uso de las viviendas no puede percibirse claramente, pero el cambio del comercio de proximidad es visible e impactante.

“(…) desde hace mucho tiempo el centro está devorado y es que no hay posibilidades de producto de proximidad” (EP, 6).

### *g) Plataformas*

Un problema en el que hay coincidencia en todos los actores es en que la aparición de las plataformas ha tenido un impacto muy negativo. En primer lugar porque esto ha extendido el problema del impacto del turismo de una manera muy profunda, además, porque está generando problemas de convivencia. En general tanto los representantes de la industria, como de las asociaciones de vecinos coinciden en señalar este problema como el principal asunto.

“Les decimos a los turistas que se porten bien, vale. Se hecho campañas de repartir a los turistas en las calles, en edificios, octavillas pidiendo que no hagan ruido, diciendo que a ti no te gustaría que te hicieran lo mismo en tu edificio o casa, que te dejaran la basura en la calle..Esto lo hemos hecho nosotros, pero tiene muy poco impacto” (EA, 3).

### *h) Factor expulsión de vivienda*

Sin embargo, hay algunas voces que diferencian el problema de las plataformas del problema de la vivienda, que lo engloba y lo supera.

“La vivienda de uso turístico enfrenta un derecho básico, como es el acceso a la vivienda, con un nuevo modelo empresarial de alojamiento turístico y ahí es cuando empiezan los problemas de verdad de confrontación o enfrentamiento entre las sociedades residentes y civiles de los destinos y el turismo” (EP, 5).

“Evidentemente hay un problema de vivienda (.).pero el problema de la vivienda no es solamente que suben los alquileres, sino que si yo tengo un piso y no quiero vivir en un parque temático y mi casa está rodeado de pisos turísticos (...) pues esa persona está atrapada” (EA, 2).

## **3.3 La corriente de las soluciones**

### *a) Las políticas públicas como vía de solución.*

En muchas de las entrevistas los actores expresan de manera directa la necesidad de una intervención coherente por parte de las Administraciones.

“Pues creo que (el Ayuntamiento ha hecho) poca cosa. Aparece el conflicto, aparecen los movimientos que surgen producto del conflicto, se intenta elevar a la agenda política y si (...) hay voces en la institución que están diciendo “vamos a ver como controlamos esto” pero, en paralelo, hay una política de turismo que no para de incentivar el aumento en turismo, lo que es incompatible (...)” (EP, 6).

La impresión que manifiestan los actores es que las medidas adoptadas son proyectos fallidos, regulaciones claramente insuficientes y, en definitiva, la falta de un esfuerzo sostenido.

“(…) la administración central tenía un real decreto y se lo han tirado, el real decreto era muy “alicorto” en materia de uso turístico” (EA, 3).

“La Comunidad de Madrid en este tema (…) tiene un decreto de 2014 que empezó siendo un decreto duro dentro del panorama normativo de las comunidades autónomas (...). Pero luego los tribunales le han ido invalidando (...) y llevan más de un año con un decreto que no terminan de sacar” (EA, 3).

“(…) el ayuntamiento, aparentemente es el que ha ido más lejos, pero solo aparentemente” (EA, 1).

Lo que los actores entienden que son “las políticas necesarias” son medidas y actuaciones de muy distinto alcance y naturaleza, y también se marcan posiciones diferenciadas a la hora de señalar el nivel más adecuado para articular las decisiones fundamentales.

Por ejemplo, las asociaciones vecinales señalan al Ayuntamiento como principal interlocutor y contemplan la presencia en el gobierno local de una agrupación de izquierdas muy vinculada en su origen a distintas plataformas y movimientos ciudadanos como una oportunidad inmejorable —aunque, a la postre, frustrada— de participar en un proyecto de profunda regeneración urbana, cuyos objetivos rebasan ampliamente el tratamiento de los efectos más problemáticos y controvertidos del fenómeno turístico.

“(…) nosotros estamos en la agenda política cuando el político de turno quiere” (EA, 2).

Frente a esta posición, está la de los actores representados por la Cámara de Comercio y los gestores de viviendas de alquiler turístico, que apelan directamente a políticas nacionales en busca de una regulación que garantice la seguridad jurídica necesaria para el desarrollo de su actividad. Se pide una mayor profesionalidad en la gestión turística dentro del ayuntamiento y una mayor capacidad de escucha al sector empresarial por parte de los decisores públicos.

“(…) afecta mucho el cambio cada 4 años de los profesionales de turismo, y esto no sucede en el caso de Barcelona. Allí el responsable de turismo de Barcelona es un profesional y no un político (...). En el caso de Madrid, los profesionales cambian con facilidad cada vez que llega un nuevo gobierno” (EE, 2).

“Muchas veces nos encontramos en las administraciones que como lo que les dices no estaba en su programa electoral, la respuesta es un no, en lugar de escuchar” (EE, 1).

#### *b) Modelos de gobernanza*

Una cuestión importante en la que también se advierte un enfrentamiento claro entre los actores se refiere a los modelos alternativos de gobernanza del sector. Aparecen aquí dos posiciones bien diferenciadas que se definen en torno al papel que las Administraciones y el sector público en general debería desempeñar en el modelo de gobernanza.

Entre el sector empresarial predomina la idea de que los actores clave en el sector turístico son los actores privados, y que la acción de las Administraciones tendría que estar orientada a facilitar su actividad como elemento sustancial en el crecimiento económico del país, la región o la ciudad. Esta posición es coherente con el papel que estos actores atribuye a la intervención de las Administraciones y al tipo de políticas y medidas que promocionan.

“(…) el papel de la administración, en primer lugar, debería ser escuchar y adaptar las medidas que va tomando el sector turístico, porque la administración no es el sector turístico, son los agentes privados los que dan vida al sector” (EE, 1) .

“Nosotros pedimos por ejemplo la creación de un ente, independientemente de la figura que se adopte, en el que se deberá dar cabida al sector privado, que es realmente quien configura al sector turístico. Ahí deben estar las aerolíneas, deben estar los hoteles, la oferta de ocio, de cultura, los espectáculos..” (EE, 1).

Entre los actores que representan al tejido social y vecinal, sin embargo, la aspiración es generar modelos más participativos centrados en el nivel local. No obstante, el estilo de participación y el grado de institucionalización de esa participación aparece también como una variable importante a la hora de entender cómo se relacionan las asociaciones vecinales entre ellas y con el Ayuntamiento. Las diferencias que emergen de las entrevistas sugieren que, igual que en la esfera empresarial, las coaliciones y fracturas que estructuran la esfera asociativa son complejos.

“(…) para mí ese es el camino, es hacer una especie de renovación de pacto por las ciudades que renueve el concepto de derechos, que los actualice y sobre eso se pueda construir una normativa y un acuerdo político que permita salvar a nuestras ciudades (...) te advierto que tampoco soy muy optimista (...) porque esto ya lo propusimos a los del Ayuntamiento y...ni las asociaciones de vecinos, ni nadie, porque estamos cada uno con su película..” (EA, 2).

*c) Regulaciones y restricciones.*

La necesidad de una regulación clara y suficiente es otro de los asuntos que aparecen sistemáticamente en las entrevistas, pero con importantes diferencias que, en última instancia, terminan definiendo las posiciones en las que se sitúan los actores en relación con el Plan de Actuaciones del Ayuntamiento.

“Yo creo que no se ha hecho una mala regulación por parte del ayuntamiento eh..es decir..ha optado por una línea dura (...) al final se han dado cuenta de que una cosa está muy bien que es la economía colaborativa pero, de eso al abuso y de eso a competir en desventaja no puede ser” (EE, 2).

“Lo otro, las normas para regular los pisos turísticos, no creo que vaya a funcionar porque me cuesta mucho creer el tema de la zonificación” (EA, 2).

“(...) (planteamos) las medidas regulatorias de la vivienda de uso turístico (...) medidas regulatorias acompañadas por la inspección, la regulación tiene que tener una policía urbanística, una disciplina, sino esto no sirve para nada. Tenemos una normativa y no se aplica, pues entonces esto es lo que ha ocurrido y esto es lo que seguirá ocurriendo” (EA, 1).

En general, se da una clara confrontación entre la posición que mantienen los actores que situamos en la esfera pública, la de los negocios y la que mantienen los representantes de la esfera vecinal y asociativa. La discusión de los actores públicos y del sector económico acerca de la regulación necesaria se centra en las cuestiones relativas a la seguridad jurídica y a la existencia de un marco que facilite el desarrollo de la actividad empresarial en el sector turístico, tanto si se trata de las grandes cadenas del sector hotelero, como si se trata de pequeños empresarios, comerciantes, emprendedores o gestores.

En cambio, las asociaciones vecinales plantean la regulación en términos de cargas (la tasa turística, por ejemplo) o de restricciones.

“(...) primero planteamos que haya una tasa turística, tanto al bus, como al turista o al establecimiento hotelero, creemos que debe existir una tasa turística. Segundo, creemos que se debe aprobar la declaración del distrito centro y quizás barrios adyacentes al distrito centro como zona saturada, que está prevista en la ley de turismo de la comunidad de Madrid. Zona saturada a efectos, tanto en plazas en viviendas como en plaza en hoteles, en pensiones, lo que sea, cualquier

establecimiento de uso turístico. Y luego, en tercer lugar, las medidas regulatorias de la vivienda de uso turístico” (EA, 3).

Esas restricciones se aplicarían, por ejemplo, a la protección del distrito centro y barrios adyacentes como zonas saturadas y, muy especialmente, a los requisitos para el alquiler de viviendas de uso turístico.

En relación con las restricciones aplicables al alquiler de viviendas de uso turístico, sector en el que tienen competencias tanto la Administración del Estado, como la de la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento, que han mantenido políticas diferentes, se produce además un reposicionamiento de los actores que termina siendo clave en la toma de decisiones. En este asunto en particular viene a coincidir el tipo de solución buscada por dos actores inicialmente enfrentados, como la industria hotelera y las asociaciones vecinales y sus representantes institucionales. Para las asociaciones vecinales la vivienda de uso turístico se sitúa en el centro del complejo conjunto de fenómenos y procesos que denuncian (subida de los alquileres, expulsión, desarraigo) y pugnan por someterla a las limitaciones más estrictas. Para el sector hotelero, la vivienda de uso turístico es (al menos provisionalmente) la competencia desleal, y también busca en la restricción y el control un tipo de solución conveniente. Pero otros actores ven esta decisión imposible de implantar y controlar.

“(…) al final esto no va servir para nada (…) podían haber regulado en positivo y lo que han hecho ha sido prohibir el 100% de las viviendas en un mundo donde el alquiler vacacional es una realidad (…) se van a dar de bruces con la realidad y lo que perseguían no lo van a conseguir (...), dentro del sector todo el mundo va hacer caso omiso” (EE, 4).

#### *d) Mejoras en la gestión*

Opuesto a las restricciones están el tipo de soluciones centradas en cambios en la gestión turística de las ciudades para abordar los cambios actuales y los retos futuros. Es el tipo de solución promovida desde la esfera empresarial, que encuentra su acogida entre los actores de la esfera pública que actúan directamente en el sector.

Por una parte, está el conjunto de propuestas centradas en la gestión de la información. Es necesario obtener más información, pero también es necesario obtener un tipo de información distinta, enfocada en la calidad más que en los aspectos puramente cuantitativos. La creación de sistemas de información más completos y la incorporación de indicadores de calidad válidos parece, a juicio de los actores de la esfera empresarial, la vía para abordar correctamente las

transformaciones del sector turístico y para inspirar las políticas que se demandan a la vista de esos cambios.

“(…) encontrar, identificar o crear indicadores que nos ayuden a evaluar la sostenibilidad de esos modelos, porque ahora mismo los entes públicos nos encontramos sin recursos que nos permitan evaluar la sostenibilidad de las políticas públicas que ponemos en marcha, porque los medidores o indicadores que existen son todos de cantidad de algo: cantidad de turistas, cantidad de hoteles, cantidad de dinero que se gasta, cantidad de... No de sostenibilidad (…)” (EP, 5).

Por otra parte, se considera que algunos de los efectos más problemáticos del inevitable y progresivo aumento en el número de visitantes, pueden encontrar su solución en una mejor gestión de los flujos turísticos. De los flujos relacionados con la estacionalidad, promoviendo visitas en todas las épocas del año, proceso en el que las grandes plataformas online podrían, se sugiere, jugar un papel fundamental.

“(…) yo creo que el Airbnb bien planteado en España, con una política de implantación propia podría haber sido, en lugar de convertirse en los cabezas de turco de la crisis inmobiliaria, de la subida de los precios, del desastre del acceso a las vivienda para las personas en grandes ciudades...podrían haber sido la herramienta capaz de la expansión turística de España y de la desestacionalización turística sobre todo de la costa..creo que para Airbnb hubiese sido razonablemente fácil implementar su modelo en la España vacía del invierno” (EP, 5).

También se propone actuar gestionando los flujos de visitantes en tránsito en la ciudad, ampliando el distrito turístico y descentralizando las actividades y productos asociados al turismo.

“(…) tenemos que hacer un poco que cuando alguien piense en Madrid no sea siempre una imagen del centro de la ciudad, sino que ese Madrid incluya esa imaginario colectivo de Madrid incluya los otros Madrid que existen, que son los de la periferia, el primer anillo del primer ensanche, etc., y eso es lo que tratamos de poner en marcha” (EP, 5).

Este tipo de solución representa la contrapartida a las propuestas que se orientan hacia la redistribución de los espacios urbanos, no con el objetivo inmediato de ampliar la actividad turística a zonas periféricas fuera del centro, sino para preservar el espacio urbano para los ciudadanos.

### *e) Calidad y nuevas tecnologías*

Otra línea de acción que se promociona por parte del sector empresarial como instrumento para impulsar el crecimiento, pero también la modernización del sector, se centra en el uso de las nuevas tecnologías y la introducción todo tipo de herramientas de base tecnológica.

Por un lado, el uso de las nuevas tecnologías se considera esencial para el desarrollo del marketing y la promoción turística orientada a la calidad. Por otra parte, el desarrollo de apps y herramientas similares es ahora una parte fundamental en el desarrollo de productos turísticos y en la mejora de la experiencia de los visitantes.

“(…) sí, desde el luego el (cambio) tecnológico (…) creo que es una oportunidad que se está abriendo (…) pero creo que hay que colaborar y desde luego regular para que estas empresas y plataformas cumplan con sus obligaciones fiscales, como cualquier otra” (EE, 1).

### *f) Otras ciudades como modelos.*

La referencia a otras ciudades turísticas surge a menudo en las entrevistas. En ocasiones para señalar la diferencia con Madrid y en otras para debatir sobre si las decisiones adoptadas podrán ser o no válidas.

El caso de Barcelona y la comparación con Madrid aparece como tema recurrente. Por una parte, porque constituye un ejemplo cercano, a pesar de las importantes diferencias que existen entre ambas ciudades como modelos de desarrollo turístico. Pero, sobre todo, porque en ambas ciudades llegan al poder municipal al mismo tiempo, en el 2015, los denominados municipalismos del cambio (Blanco, 2018). La acción del gobierno municipal barcelonés en materia de turismo en los últimos años ha venido marcada por la adopción de políticas restrictivas orientadas a frenar el crecimiento del turismo mediante el control y limitación de la oferta turística. Las decisiones tomadas en relación con la moratoria hotelera y el control de las viviendas de alquiler turístico se han discutido ampliamente dentro y fuera de España. Desde Madrid, mientras que los actores que representan la esfera empresarial contemplan estas medidas con escepticismo, los actores que representan al tejido asociativo de los barrios presentan el caso como un ejemplo de lo que puede conseguirse si se tiene como interlocutor un gobierno municipal que viene de los movimientos vecinales y es sensible a sus demandas.

### 3.4 La decisión tomada

La decisión que finalmente toma el Ayuntamiento es la aprobación del Plan Especial de Regulación del uso de Servicios Terciarios en la clase de Hospedaje (PEH), aprobado mediante una ordenanza y con prevalencia sobre las normas del Plan General de Ordenación urbana de 1997.

El PEH pretende preservar el uso residencial del centro de la ciudad de Madrid, por un lado, y extender el uso de las viviendas de uso turístico por zonas de la ciudad más alejadas del centro, permitiendo ese modelo de economía colaborativa y no perjudicando totalmente los intereses de algunos actores. La herramienta para lograr sus objetivos es mediante la necesidad de obtener una licencia de uso terciario y actividad económica para poder alquilar la vivienda para uso turístico.

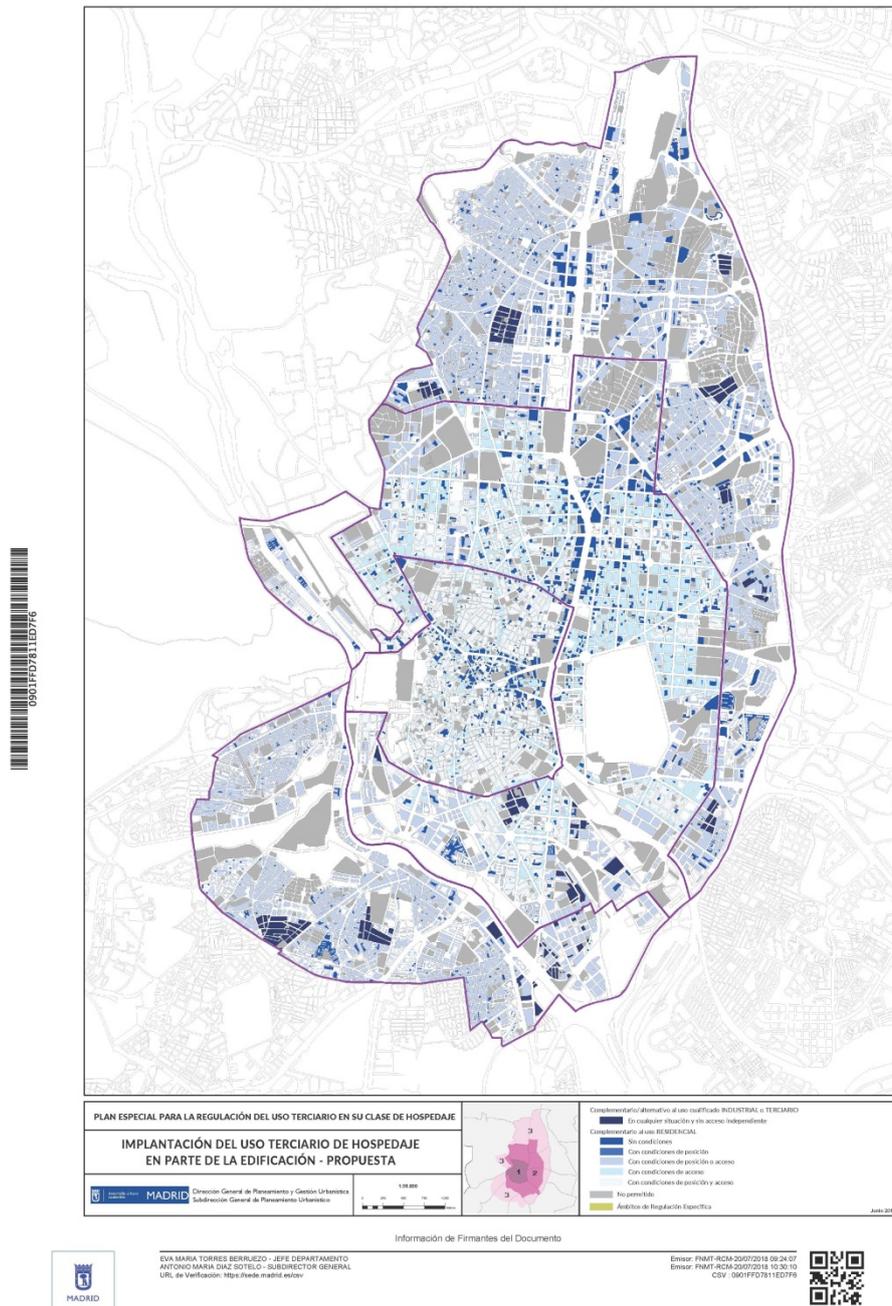
La limitación para implantar más viviendas de uso turístico, favoreciendo el uso residencial, se establece en tres círculos concéntricos desde el centro histórico de la ciudad, ampliándose la posibilidad de concesión de licencias municipales a medida que la solicitud es para una vivienda lejos del interior, hasta llegar a la zona más exterior de la ciudad, en la que no existe protección alguna.

En el primer y segundo círculos o anillos se permiten las viviendas de uso turístico en comunidades de vecinos en los que hay viviendas residenciales, cuando tengan un acceso independiente y se prohíbe el uso de portales, ascensores o servicios comunes de las comunidades de vecinos. Además, se limita el cambio de uso de residencial a terciario. En el tercer anillo se mantiene la limitación si en el edificio en el que se pretende instalar la vivienda turística no tiene permitidos otros usos terciarios.

Además, el PEH establece también limitaciones burocráticas para la apertura de nuevos hoteles u otro tipo de hospedajes de uso turístico en edificios completos que hasta ahora fueran principalmente residenciales. En primer término, les obliga a elaborar un plan especial que ha de ser aprobado por la Junta de Gobierno municipal y por el Pleno. En segundo término, si el edificio de uso residencial está declarado protegido, entonces requiere acreditar que el edificio no se puede rehabilitar para uso residencial. No obstante, hay que señalar que, si se pretende implantar un hotel o un edificio de apartamentos turísticos en un edificio que hasta ahora tuviera un uso terciario, la tramitación de la licencia será directa y no tendrá limitaciones, por lo que en la práctica el PEH favorece los intereses de hoteleros e inversores en apartamentos turísticos.

A pesar de que el Ayuntamiento no contemple especiales medidas de inspección para la magnitud del fenómeno a controlar, parece que confiaría en llevarlas a cabo con la ayuda de las denuncias de los propios vecinos residentes.

Figura 2. Propuesta de regulación para las viviendas de uso turístico en parte de la edificación en parte de la edificación



Fuente: Ayuntamiento de Madrid (2019)

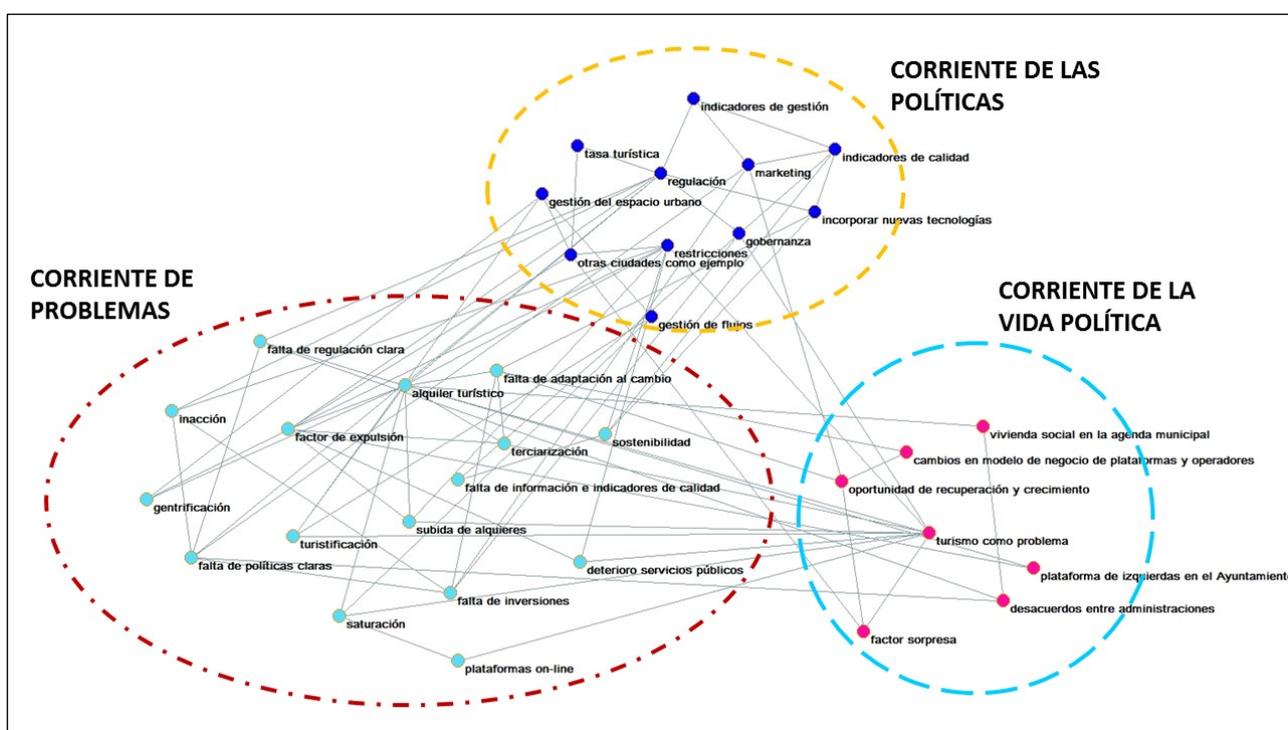
## 4 Discusión y conclusiones

Una vez presentados todos los resultados podemos analizar los discursos y las estrategias para llegar a algunas conclusiones.

### 4.1 Una visión conjunta de las corrientes

Nos interesa destacar las relaciones entre las ideas que aparecen en discurso de los actores, ya que la discusión implica ser capaces de interpretar no sólo los conceptos, sino cómo se relacionan entre ellos. Partamos de la Figura 3.

Figura 3. Flujo de ideas y discursos entre las tres corrientes



Fuente: elaboración propia con Pajek 5.07

El hecho de que dos o más actores establezcan un vínculo entre dos ítems en su discurso no implica que el tipo de relación que establecen entre ambos sea de la misma naturaleza. Una referencia a la saturación del centro, por ejemplo, o a la gentrificación puede ser una denuncia, o también una negación el fenómeno.

“Yo realmente sinceramente cuando hablan de turistificación, de gentrificación digo ¿eso dónde? (...) mira no te voy a decir más lejos, vete a puerta de Toledo y pregúntale al vecino de puerta de Toledo: ‘oye usted vecino que está a diez minutos caminando de la plaza Jacinto Benavente, a quince minutos, ¿usted considera que su

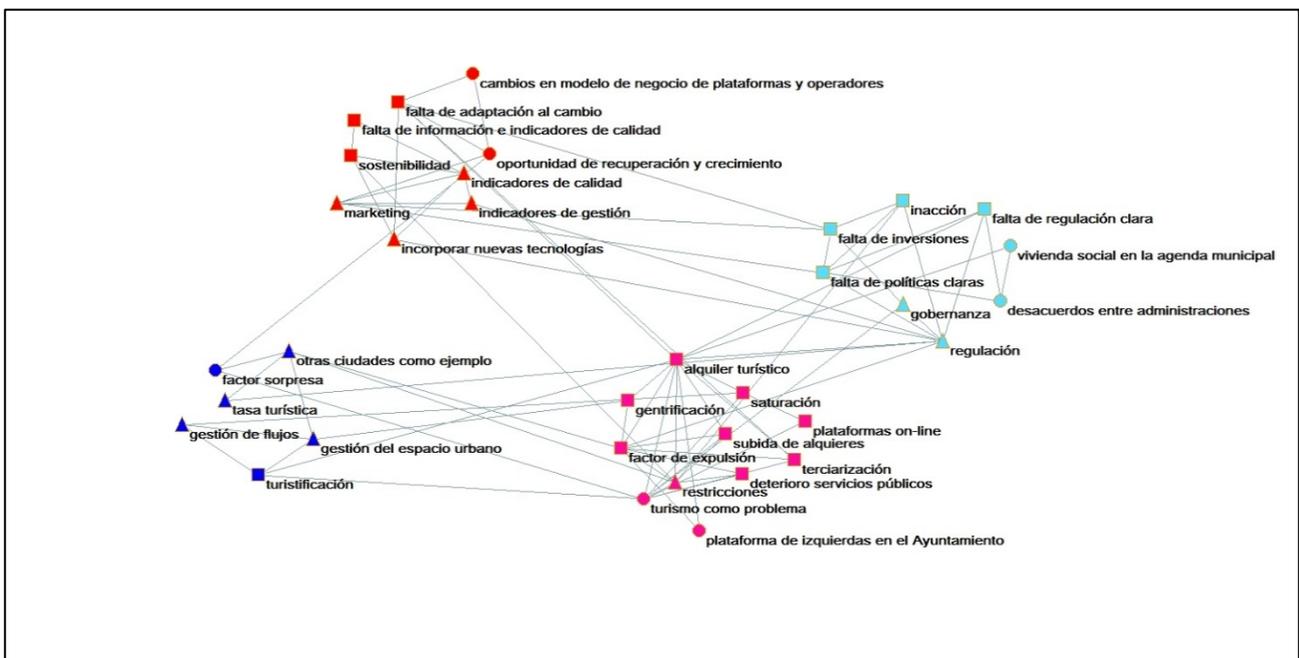
barrio esta gentrificado y turistificado? te van a decir que, que me estás contando si aquí no viene ningún turista, el turista no pasa no baja de la latina (...)”

“Otro factor al que nos enfrentamos y que también está en boca de todos, complejo de solucionar y que debería ser tenido en cuenta en las políticas públicas que es la gentrificación de las ciudades (...) los ciudadanos no se pueden permitir vivir en el centro y acaban saliendo de los centros de las ciudades y se terminan asentando otro tipo de perfiles que son, o bien nuevos ciudadanos con mucho mayor nivel adquisitivo que vienen a trabajar a la ciudad pero que no es el perfil del ciudadano que habitaba en el centro.”

Lo fundamental, a la hora de establecer el vínculo, es que el tema entra en el discurso, entra en el debate.

En la Figura 4 se puede apreciar que, en todo caso, el debate entre los problemas es más diversificado e intenso que el debate entre las soluciones. Podemos también ver cómo se agrupan problemas, soluciones y acontecimientos en los discursos de los actores (Figura 4).

Figura 4. Agrupación de problemas, soluciones y acontecimientos



**Leyenda:** los ítems que representan los problemas son cuadrados, los que representan acontecimientos son redondos y los que representan soluciones son triángulos. Su agrupación se ha realizado siguiendo el procedimiento de detección de comunidades (Blondel et al., 2008). Los colores solo diferencian agregados.

Fuente: elaboración propia con Pajek 5.07

En el clúster rojo se agrupan las soluciones basadas en la incorporación de las nuevas tecnologías y la modernización, también digital del marketing y la gestión. Los promotores de este tipo de soluciones parece que encuentran su ventana de oportunidad en los cambios en el modelo de negocio de algunos actores clave y en las oportunidades de crecimiento que ofrece el sector para abordar problemas como la sostenibilidad, la falta de adaptación al cambio y la falta de información de calidad, y estos. Coincide con la visión que, entre los entrevistados, aportan actores del mundo empresarial más orientados hacia las actividades de promoción y marketing.

En el clúster rosa se agrupan todos los problemas que ven en las restricciones su solución y en la ventana de oportunidad abierta por el cambio de gobierno en el Ayuntamiento y por la repentina aparición del turismo como problema. Los actores representantes de la esfera asociativa podrían identificarse con este conglomerado, que está muy cercano al cluster azul claro de los que buscan soluciones basadas en la regulación y nuevos modelos de gobernanza. Este clúster podría representar parcialmente a los movimientos asociativos y también a otros representantes de la esfera pública. El clúster azul oscuro se corresponde con promotores de soluciones basadas en la gestión y en las medidas adoptadas por otras ciudades para resolver el problema de la turistificación, que se presenta como factor sorpresa. Es un discurso que representa parcialmente a algunos de los actores de la esfera empresarial, también de la esfera pública.

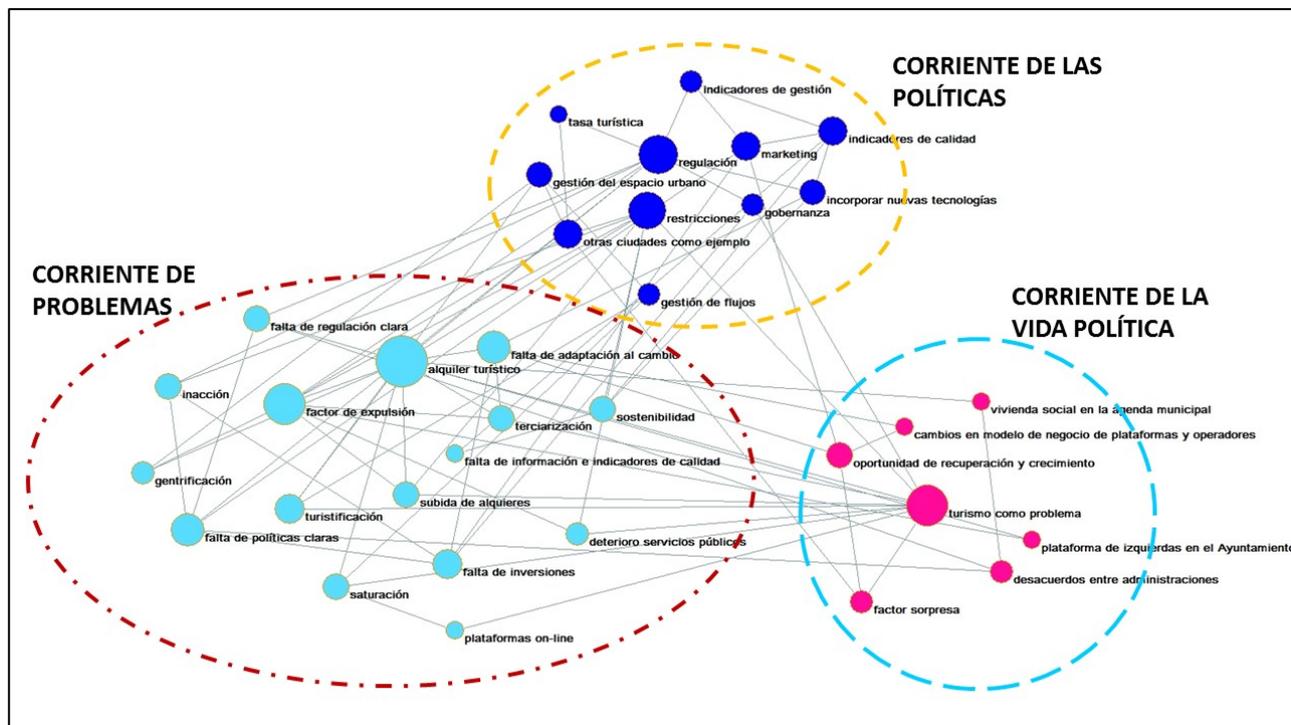
La conclusión es que las posiciones de los actores fluyen generando redes complejas de acontecimientos-problemas-soluciones, y que la manera particular en la que se sitúan en esos entramados también ofrece un indicio sobre en tono a qué cuestiones concretas (acontecimientos, problemas o soluciones) podrían darse coaliciones que impulsaran una decisión en particular.

Para identificar qué problemas, soluciones y datos de la coyuntura destacan en el debate hemos medido la centralidad de los nodos de la red, con el resultado que aparece en la Figura 5.

Como puede observarse, entre los ítems relacionados con problemas aparecen de manera muy destacada el “alquiler turístico” en primer lugar, y el “factor expulsión” en segundo término. Otras cuestiones como la “falta de políticas claras”, la “falta de adaptación al cambio”, o la “falta de inversión” no tienen tanta relevancia en el debate, y asuntos como la saturación parece que ocupan un lugar más secundario. Esto ya se había detectado en la fase de análisis cualitativo, el asunto de los alquileres turísticos termina colocándose en el debate

independientemente de la postura que mantengan los actores respecto al tema o la prioridad que ocupe en el marco de sus intereses.

Figura 5. Items más centrales en el discurso



Fuente: elaboración propia con Pajek 5.07

Por lo que se refiere a la coyuntura, al conjunto de acontecimientos o eventos que la definen, destaca más que ninguna otra cosa la cuestión del “turismo como problema”. A lo largo de las entrevistas ya se había hecho evidente que los posibles impactos del turismo era algo que ni siquiera los representantes del sector, tanto en el ámbito público como en el privado, podían negar.

“(…) nos toca por primera vez gestionar algo que lejos de ser lo que era la gestión turística antes que era lo más glamuroso de una administración porque eran los que viajaban, lo que hablaban idiomas, eran los que además eran un poco transversales: la cultura, el ocio, el entretenimiento, el deporte, los grandes eventos, los que íbamos a pues todo lo que la gente tenía como actividades aspiracionales y de repente te conviertes en un gestor de algo más feo, ya no es tan glamuroso y ahora ya es, que tienes que decir que no quieres que vengan más turistas pero al final es una industria muy poderosa en nuestras ciudades muy poderosa en nuestro país (...)”

En una coyuntura definida por la aparición del turismo como problema, las cuestiones que tienen que ver con las controversias tenían que centrar el debate. A pesar de ello, de entre todos los aspectos problemáticos que aparecen en los discursos de los actores, el foco termina centrándose en el alquiler turístico.

En cuanto al diálogo entre problemas y soluciones, las regulaciones en general y las de carácter restrictivo en particular son las que destacan sobre otras, centradas sobre todo en la gestión como herramienta de intervención, ya se trate de gestión de flujos, de información o de nuevos modelos de negocio. La ecuación aparece ya perfectamente formulada: el problema del turismo se relaciona fundamentalmente con los alquileres turísticos y el tratamiento del problema es la regulación, eventualmente restrictiva, de la Administración competente. La ecuación resume perfectamente lo que ha terminado siendo el PEH.

#### **4.2 La entrada del problema en la agenda**

La investigación releva que se identifican varios conflictos en la relación turismo—centro urbano. Sin embargo, la evolución de los discursos y, sobre todo, la única decisión del Ayuntamiento sobre cualquier posible controversia, se centra en la regulación de las viviendas turísticas. A esto ayudan varios factores.

En primer lugar el hecho de que los actores de la esfera asociativa y de la esfera empresarial, aun teniendo intereses diferentes y en muchos casos contrapuestos, han incidido en colocar en la agenda una visión simplificada de los conflictos que podrían existir entre el turismo y el centro urbano. Ambos discursos ponen a las plataformas y las viviendas de uso turístico no sólo en el centro del debate, sino en la posición de poder ser considerado el “gran problema” de la relación turismo-ciudad.

Los intereses de los actores de la esfera empresarial se orientan hacia la optimización de beneficios económicos de sus miembros, particularmente en este caso de los hoteleros. Por su parte, los intereses de los actores vecinales se orientan al modelo de barrio de carácter residencial dotado de servicios públicos y privados para vecinos permanentes y no para residentes ocasionales.

Esta diferencia de intereses hace que sea improbable que estos dos grupos de actores vayan a formar una alianza permanente, solo se han puesto de acuerdo puntualmente sobre esta cuestión de regulación urbanística de los alquileres turísticos, ya que las entrevistas también reflejan la divergencia de valores y puntos de vista sobre la ciudad.

En todo caso, la alternativa que impulsan pretende regular el mercado del alquiler turístico sin perjudicar los intereses de la industria turística que, con los debidos permisos, pueden seguir instalándose en el centro de la ciudad.

En segundo lugar, los actores no encuentran respuesta en la Comunidad de Madrid, por lo que tenía lógica impulsar acciones políticas para colocar su alternativa en la agenda municipal, aprovechando el cambio de gobierno como una ventana de oportunidad.

Así, la alternativa que tienen los actores de las esferas empresarial y vecinal, en su alianza circunstancial, no entra en cuestiones tributarias, legislativas o se define en términos económicos o turísticos, sino que lo hace en términos urbanísticos. Y es que las ventanas de oportunidad solo coincidirán si las alternativas de solución planteadas lo hacen en términos que puedan ser asumidos por los decisores públicos, en virtud de su ideología e intereses y también de sus competencias.

La confluencia de estas circunstancias es la que permite que el alquiler turístico entre en la agenda del gobierno municipal de la mano de dos aliados tan improbables como la industria hotelera y los movimientos vecinales. La propuesta llega a la agenda gubernamental en 2017 y se refleja en los informes “La oferta del alojamiento turístico en Madrid: características y distribución territorial” y, sobre todo, en “Análisis del Impacto de las viviendas de uso turístico en el Distrito Centro” de mayo de 2018.

### **4.3 La decisión**

Con el problema de los alquileres turísticos en la agenda del gobierno municipal, llega la segunda fase, la toma de decisión, en la que el actor político lleva la iniciativa para conseguir una mayoría suficiente con la que el Ayuntamiento tome una decisión.

Esa decisión se produce primero en el seno de la Junta de Gobierno, compuesta por los miembros de su grupo, Ahora Madrid, que se apoyaba en una plataforma ciudadana, con diversas asociaciones civiles y en partidos políticos, como Podemos, Equo y los que pertenecían a la coalición política Izquierda Unida. Esto supone una composición diversa, que en algunos casos de toma de decisión exigió un acuerdo interno, al que no siempre se llegó, particularmente en cuestiones de urbanismo.<sup>10</sup>

---

10 En este sentido podemos destacar la llamada Madrid Nuevo Norte, que tuvo la oposición de varios concejales del grupo.

Se partía ya de la respuesta institucional que se había dado en 2017 a la propuesta de modificación del Decreto que regulaba las viviendas turísticas del Gobierno de la Comunidad de Madrid, las comentadas alegaciones. A partir de aquí, la sistematización jurídica de la alternativa como Plan Especial de Hospedaje era una continuidad en la misma línea, por lo que fue aprobada en julio de 2018 por la Junta de Gobierno.<sup>11</sup> La aprobación en el Pleno casi un año después es la culminación del proceso.

El PEH supone una decisión que satisface los intereses de Ahora Madrid y el de los actores vecinales del centro de la capital vinculados al mismo y que son sectores sociales en los que pretende apoyarse. También hemos visto que favorece los intereses de grupos empresariales como los hoteleros, sobre todo los ya establecidos en el centro. Por otro lado, es un plan que no perjudica los intereses de los particulares que alquilen sus viviendas en las zonas más exteriores de la ciudad, aunque no cabe duda de que sí lo hace con los que están alquilando no solo en el centro histórico, sino en una amplia zona a su alrededor. También perjudica sustancialmente los intereses de las plataformas en línea de alquileres vacacionales en Madrid.

#### **4.4 Comentarios finales**

A partir de análisis anterior hemos podido establecer, de acuerdo con el Enfoque de Corrientes Múltiples, primero, cuáles son los principales elementos que definen la coyuntura política y el contexto en el que ha terminado por abrirse camino un diagnóstico particular del problema del impacto del turismo en un centro urbano y, con ello, una solución específica.

Segundo, qué diferentes diagnósticos hacen los actores acerca del turismo en la ciudad, su impacto y sus desarrollos futuros, y en qué términos problematizan la cuestión.

Tercero, cuáles son las alternativas, los planes, las líneas de acción que los actores contemplan, bien porque las prefieren, bien porque consideran que es la tendencia natural en la evolución del asunto; para algunos de ellos el asunto es la gestión del turismo y sus impactos, mientras que para otros, el asunto es la ciudad y la gestión del espacio urbano común.

Por último, hemos podido analizar en qué ha consistido la respuesta de un gobierno concreto a través de una decisión aprobada, que fija su posición como actor en relación con el resto de los actores que forman parte de entorno en el que se desarrollan sus políticas.

---

11 Ver <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/Aprobado-el-Plan-Especial-para-la-regulacion-de-los-alojamientos-turisticos/?vgnnextfmt=default&vgnnextoid=62455e01556d4610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=a12149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD>

Aunque la lógica en la que desenvuelven las tres corrientes –problemas, acontecimientos y soluciones– obedece a dinámicas políticas, sociales y cognitivas diferentes, y hasta incoherentes, es también evidente que existe necesariamente una interacción entre ellas a través del flujo de ideas y actores que se mueven entre los ámbitos que definen esas tres corrientes. Una visión del flujo de ideas que circulan entre ellas puede ayudar a obtener una perspectiva más global sobre lo que está pasando.

A pesar de lo reciente de los acontecimientos en los que se ha centrado el estudio, tenemos resultados que podemos considerar relevantes. Una primera conclusión fundamental es que la dinámica del proceso nos muestra que se ha encontrado una solución posible, de equilibrio entre los actores, primero los sociales y luego los políticos, en la que la racionalidad está más en los intereses de los actores, que en lo óptimo de una racionalidad técnica. Con ello no solo pretendemos validar la hipótesis planteada, sino que también ilustramos con este caso cómo el proceso de asentamiento de la agenda y el proceso político de toma de decisión determina las decisiones públicas sobre turismo y ciudad.

Así mismo hemos pretendido mostrar cómo las distintas definiciones de problema público que hacen los actores clave, acaban condicionando el tipo de respuesta política que finalmente se adopta e implantado por el decisor responsable. Sus posiciones y estrategias van condicionando el proceso, limitando las opciones que finalmente se han procesado por el equipo de gobierno municipal.

La investigación también ha tratado de aportar elementos para un mejor conocimiento de los procesos de políticas públicas, sus dinámicas y la racionalidad que está detrás de las decisiones que se toman. Para ello, el caso de integración del turismo urbano, cuya demanda sigue creciendo, en los modelos de ciudad y en el derecho a la ciudad de sus vecinos cobran cada vez más importancia social, y comprender cómo se convierten en problemas públicos y cómo llegan a la agenda es clave para interpretar el papel de los gobiernos y sus procesos de decisión.

**Agradecimientos:** Agradecemos los comentarios de los/las evaluadoras del original. Este artículo se desarrolla en el contexto del proyecto PAITUR-Ciudad (<https://www.ucm.es/paitur-ciudad/>), proyecto correspondiente a la convocatoria 2016 del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad (CSO2016-75470-R).

**Declaración responsable:** Las/os autoras/es declaran que no existe ningún conflicto de interés con relación a la publicación de este artículo. Las/os autoras/es han contribuido por igual en la

realización de las diferentes tareas realizadas. María Velasco ha desarrollado, además, la función de coordinación del análisis y valoraciones del artículo para su publicación.

## Bibliografía

- Álvarez-Sousa, A. (2018). The Problems of Tourist Sustainability in Cultural Cities: Socio-Political Perceptions and Interests Management. *Sustainability*, 10(2), 503. <https://doi.org/10.3390/su10020503>
- Arias, A. (2016) La regulación del acceso al Park Güell. Un análisis de la controversia desde el giro relacional híbrido *Pasos*, 14(3), 631–644. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2016.14.041>
- Ayuntamiento de Madrid (2019). [Mapa]. Retrieved from [https://www-2.munimadrid.es/fsdescargas/VISAE\\_WEBPUB/NTI/135-2018-00678/contenido\\_no\\_modificable/docsExpdte/09024E4E800A07EA\\_PE%20propuesta.pdf](https://www-2.munimadrid.es/fsdescargas/VISAE_WEBPUB/NTI/135-2018-00678/contenido_no_modificable/docsExpdte/09024E4E800A07EA_PE%20propuesta.pdf)
- Béland, D., & Howlett, M. (2016). The Role and Impact of the Multiple-Streams Approach in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 221–222. <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1174410>
- Béland, D. (2016). Kingdon Reconsidered: Ideas, Interests and Institutions in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 228–242. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1029770>
- Blondel, Vincent D., Guillaume, J.-L., Lambiotte, R., & Lefebvre, E. (2008). Fast unfolding of communities in large networks. *Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment*, 10, P10008. <https://doi.org/10.1088/1742-5468/2008/10/P10008>
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (2011) [1972]. El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gestión y Política Pública*, XX(2), 247–290. [Translation of the article “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25].
- De la Fuente, R., & Velasco, M. (2016). Redefining governance in the city: new activism and publicspace in Madrid. Retrieved from <https://transgob.files.wordpress.com/2016/09/transgob-report-series-july-2016-number-5-madrid.pdf>
- Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Elder, Ch. D., & Cobb, R. W. (1984). Agenda-building and the politics of aging. *Policy Studies Journal*, 13, 115–129. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1984.tb01704.x>

- European Commission (2016, June 2). Communication on a European agenda for the collaborative economy. Retrieved from <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16881>
- Farinós Dasí, J., Vera Pastor, O., & Lloret Gual, P. (2018). Nueva cultura política y territorial; relaciones entre política y territorio. O cómo situar el territorio en la agenda política. In J. Farinós (Coord.), *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI* (pp. 115–162). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.
- González Medina, M., Navarro, C., & De Gregorio Hurtado, S., Ospina, S., Vazquez, D., Salinas, P., & M. Villalta (2018). *Más poder para la ciudad global: una alianza Iberoamericana*, 95/2018 (Working Paper). OPEX, Fundación Alternativas. Retrieved from [http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex\\_documentos\\_archivos/274de29e0ea265c9a97c284f88cf7eec.pdf](http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/274de29e0ea265c9a97c284f88cf7eec.pdf)
- Herweg, N., Zahariadis, N., & Zöhlhofer, R. (2017). The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements and Empirical Applications. In C. Weible, & P. Sabatier, *Theories of the Policy Process*, 4th ed. (pp. 17–54). New York, London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429494284-2>
- Howlett, M., McConnell, A., & Pearl, A. (2014). Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. *European Journal of Political Research*, 54(3), 419–434.
- Huete, R., & Mantecón, A. (2018). El auge de la turismofobia ¿hipótesis de investigación o ruido ideológico? *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 16(1), 9–19.
- Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., & Herweg, N. (2016). A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. *The Policy Studies Journal*, 44(1), 13–35. <https://doi.org/10.1111/psj.12115>
- Jóhannesson, G.T., Ren, C., & van der Duim, R. (2015). *Tourism Encounters and Controversies: Ontological Politics of Tourism Development*. London: Ashgate.
- Kingdon, J. W. (1995) [1984]. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.
- Kingdon, J. W. (1994). Agendas, Ideas, and Policy Change. In L. C. Dodd & C. Jillson (Eds.), *New Perspectives on American Politics* (pp. 215–229). Washington, DC: CQ Press.
- Koens, K., Postma, A., & Papp, B. (2018). Is Overtourism Overused? Understanding the Impact of Tourism in a City Context. *Sustainability*, 10, 4384. <https://doi.org/10.3390/su10124384>

- Leeuw, E., Hoeijmakers, M., & Peters, D.J. (2016). Juggling Multiple Networks in Multiple Streams European Policy Analysis. *European Policy Analysis*, 2(1), 196–217. <https://doi.org/10.18278/epa.2.1.13>
- Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 37, 517–26.
- March, J.G., & Olsen, J.P. (1976) Ambiguity and Choice in Organizations. *American Journal of Sociology*, 84, 765–767.
- Mény, Y., & Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Milano, C., Cheer, J., & Novelli, M. (Eds.). (2019). *Overtourism: Excesses, discontents and measures in travel & tourism*. Wallingford: CABl.
- OECD (2018). *Tourism Trends and Policies 2018*. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2018-en>
- Olavarria-Gambi, M. (2016). Agenda and Public Policy: Evidence From Chile. *International Journal of Public Administration*, 39(2), 157–172. <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2014.1003383>
- Peeters, P., Gössling, S., Klijs, J., Milano, C., Novelli, M., Dijkmans, C., ... & Postma, A. (2018). *Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses*. Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629184/IPOL\\_STU\(2018\)629184\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629184/IPOL_STU(2018)629184_EN.pdf)
- Subirats, J. (1992). *Un problema de estilo: la formulación de políticas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Weible, C., & Schlager, E. (2016). The Multiple Streams Approach at the Theoretical and Empirical Crossroads: An Introduction to a Special Issue. *The Policy Studies Journal*, 44(1), 5–12. <https://doi.org/10.1111/psj.12143>
- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy*. Washington, DC: George Town University Press
- Zahariadis, N. (2007). Ambiguity, Time and Multiple Streams. In P. Sabatier & C. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process*, 2<sup>a</sup> ed. (pp.65–92). Boulder (Colorado): Westview Press.

Zerva, K., Palou, S., Blasco, D., & Donaire, J.A. (2019). Tourism-philia versus Tourism-phobia: Residents and Destination Management Organization's Publicly Expressed Tourism Perceptions in Barcelona. *Tourism Geographies*, 21(2), 306–329.

Zohlnhöfer, R. (2016). Putting Together the Pieces of the Puzzle: Explaining German Labor Market Reforms with a Modified Multiple-Streams Approach. *The Policy Studies Journal*, 44(1), 83–107. <https://doi.org/10.1111/psj.12135>

Zohlnhöfer, R., Herweg, N., & Huss, C. (2016). Bringing Formal Political Institutions into the Multiple Streams Framework: An Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 243–256. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1095428>

## Fuentes documentales

Ayuntamiento de Madrid (2014, 2016, 2018 & 2019). *Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid*. Retrieved from <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Calidad-y-Evaluacion/Percepcion-Ciudadana/Encuesta-de-Calidad-de-Vida-y-Satisfaccion-con-los-Servicios-Publicos-de-la-Ciudad-de-Madrid/?vgnnextfmt=default&vgnnextoid=87fcc6ba1d244410VgnVCM20>

Ayuntamiento de Madrid (2016). La oferta de alojamiento turístico en Madrid: características y distribución territorial. Dirección General de Estrategia Urbana, Subdirección General de Análisis Urbano y Sistemas de Información, Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible. Retrieved from [https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoyVivienda/Urbanismo/Destacamos/ficheros/INFORME%20FINAL%20HOTELERO%20MAYO%2016\\_Parte%201.pdf](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoyVivienda/Urbanismo/Destacamos/ficheros/INFORME%20FINAL%20HOTELERO%20MAYO%2016_Parte%201.pdf)

Ayuntamiento de Madrid (2019). Plan Especial de Regulación del uso de Servicios Terciarios en la clase de Hospedaje (PEH). In *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid n° 95, de 23 de abril de 2019*. Retrieved from <https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Medio-ambiente-y-urbanismo/Urbanismo/Planeamiento-urbanistico/Plan-Especial-de-regulacion-del-uso-de-servicios-terciarios-en-la-clase-de-hospedaje/?vgnnextfmt=default&vgnnextoid=b71cbc8d3c9f4610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=eae9508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>

Comunidad de Madrid (2014). Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid. In *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid n° 180 de 31 de Julio de 2014*. Retrieved from

[https://e00elmundo.uecdn.es/elmundo/documentos/2018/04/25/proyecto\\_decreto\\_alojamientos\\_turisticos.pdf](https://e00elmundo.uecdn.es/elmundo/documentos/2018/04/25/proyecto_decreto_alojamientos_turisticos.pdf)

Comunidad de Madrid (2019). Consejería de Cultura, Turismo y Deportes, Decreto 29/2019, de 9 de abril por el que se modifica el Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los Apartamentos Turísticos y las Viviendas de Uso Turístico de la Comunidad de Madrid. In *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid n° 87 de 12 de abril de 2019*. Retrieved from [https://e00elmundo.uecdn.es/elmundo/documentos/2018/04/25/proyecto\\_decreto\\_alojamientos\\_turisticos.pdf](https://e00elmundo.uecdn.es/elmundo/documentos/2018/04/25/proyecto_decreto_alojamientos_turisticos.pdf)

5Red2Red Consultores (2018). Análisis del impacto de las viviendas turísticas en el Distrito Centro. Madrid: Junta Municipal del Distrito Centro, Ayuntamiento de Madrid. Retrieved from [https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCMedios/noticias/2017/05Mayo/05viernes/Notasprensa/ficheros/Informe\\_final\\_5\\_mayo%20vivendas%20uso%20turístico%20\(1\).pdf](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCMedios/noticias/2017/05Mayo/05viernes/Notasprensa/ficheros/Informe_final_5_mayo%20vivendas%20uso%20turístico%20(1).pdf)

## Anexo I. Relación de entrevistas

|   |                    |   |
|---|--------------------|---|
| Madrid Destino                                      | ESFERA PÚBLICA     | Madrid Destino Cultura y Negocio, S.A. es la empresa pública propiedad del Ayuntamiento de Madrid encargada de la promoción turística y la gestión de espacios y eventos culturales. Se constituyó en 2013 como resultado de la fusión de Madrid Arte y Cultura, S.A. (MACSA) y Madrid Visitors and Conventions Bureau (MVCB). Más tarde se ampliaría con la adquisición de Madrid Espacios y Congresos (MadridEC)  |
| Responsable de la Comunidad de Madrid               | ESFERA PÚBLICA     | La Comunidad de Madrid que tiene en su territorio las competencias exclusivas en materia de turismo y ordenación territorial.   |
| Gestor público nombrado por Ahora Madrid            | ESFERA PÚBLICA     | Ahora Madrid concurre a las elecciones de 2015 como una plataforma electoral que se autodefinió como "candidatura ciudadana de unidad popular". Fue impulsada por un acuerdo alcanzado entre Podemos y Ganemos Madrid, entre los que ha tenido un singular protagonismo el grupo de Izquierda Anticapitalista. La persona entrevistada fue seleccionada por su vinculación con el gobierno de Ahora Madrid y por su carácter de experta en las relaciones entre turismo y ciudad. |
| Concejal del Grupo Municipal Socialista PSOE        | ESFERA PÚBLICA     | Representante del grupo político municipal  |
| Concejal del Grupo Municipal Ciudadanos CS          | ESFERA PÚBLICA     | Representante del grupo político municipal  |
| Concejal del Grupo Municipal del Partido Popular PP | ESFERA PÚBLICA     | Representante del grupo político municipal  |
| Cámara de Comercio                                  | ESFERA EMPRESARIAL | La Cámara de Comercio de Madrid es una entidad de derecho público que tiene a su cargo la representación, promoción y defensa de los intereses de los agentes económicos y las empresas madrileñas, incluidas las del sector turístico.   |
| Foro Empresarial                                    | ESFERA EMPRESARIAL | Es una corporación privada integrada por empresarios, gestores, altos ejecutivos y otros profesionales comprometidos con el impulso de la actividad empresarial y emprendedora. A través de su Mesa de Turismo elabora propuestas y desarrolla actividades de lobby frente a las Administraciones, los partidos políticos y otros grupos de interés.  |

## Anexo I. Continuación

|   |                    |   |
|---|--------------------|---|
| Asociación de comerciantes Barrio de Las Letras | ESFERA EMPRESARIAL | Es una organización sin ánimo de lucro creada en 2005 por pequeños comerciantes y autónomos del Barrio de las Letras, uno de los barrios del centro histórico de Madrid con más presión turística. Los asociados (unos 290 en la actualidad) se centran en la dinamización comercial y regeneración del barrio a través de la creación de una imagen que forme parte de la marca Madrid.  |
| Madrid Aloja                                    | ESFERA EMPRESARIAL | Es la asociación de propietarios y gestores de viviendas de alquiler turístico en Madrid y su provincia. Su principal objetivo es la promoción del alquiler turístico y actúa como grupo de interés a nivel local, regional y nacional.   |
| FRAVM   | ESFERA ASOCIATIVA  | La Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid es una asociación sin ánimo de lucro que agrupa a la mayoría de las asociaciones de vecinos, otros colectivos vecinales, como grupos de mujeres o grupos culturales, y radios comunitarias. Creada en 1977 actúa como animador político y sociocultural a través de múltiples actividades organizadas por sus grupos de trabajo.  |
| SOS Malasaña                                    | ESFERA ASOCIATIVA  | Es un movimiento vecinal que lleva ya diez años existiendo. Su actividad se centra tanto en la denuncia de las condiciones de deterioro de un barrio del centro muy presionado por el turismo y las actividades relacionadas con el ocio nocturno, como en la promoción del barrio mismo.   |
| Lavapiés, ¿dónde vas?                           | ESFERA ASOCIATIVA  | Es un colectivo que funciona desde 2016 en el barrio de Lavapiés. Se define como un movimiento que analiza desde una óptica crítica la deriva del barrio y de su vecindario. Su logotipo es una maleta con ruedas: las maletas de los vecinos que tienen que abandonar su barrio y las de los que llegan como turistas o visitantes ocasionales.<br><a href="https://lavapiesdondevas.wordpress.com/acerca-de/">https://lavapiesdondevas.wordpress.com/acerca-de/</a> |

Fuente: elaboración propia