

**Política económica y vivienda**

*(Informes de impacto de las políticas públicas del Ayuntamiento de  
Madrid – Lote 6)*

# **Estudio de las políticas comercial y económica**

**DOCUMENTO BORRADOR**

**Ekona SCCL**

**ENERO de 2019**

## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>9</b>
1.1. Presentación del informe (objeto del estudio, objetivos, metodología y alcance) .....	9
1.2. Marco conceptual y contexto .....	9
<b>2. Análisis y evaluación de las políticas comerciales .....</b>	<b>16</b>
2.1 Actividad inspectora .....	17
2.1.1. Inspecciones alimentarias .....	19
2.1.2. Inspecciones no alimentarias .....	25
2.2 Política de autorizaciones.....	25
2.2.1. Autorizaciones después de la Directiva 2006/123/CE ....	25
2.2.2. Evolución de los establecimientos autorizados en la Ciudad de Madrid.....	26
2.3 Marco competencial.....	28
<b>3. Análisis y evaluación de las políticas de desarrollo económico...33</b>	
3.1 Acciones de fomento de colaboración entre agentes económicos .....	33
3.2 Políticas de empleo .....	36
3.2.1 Orientación e intermediación.....	39
3.2.2 Formación.....	40
3.2.3 Promoción, protección y creación de ocupación.....	41
<b>4. Políticas de innovación.....</b>	<b>42</b>
4.1. Principales acciones desarrolladas .....	42
4.2. Marco presupuestario municipal.....	44
<b>5. Análisis y evaluación del impacto de las estructuras de gestión supramunicipal .....</b>	<b>49</b>
5.1 Cooperación con administraciones supramunicipales .....	49
5.2 Imposición de políticas desde administraciones supramunicipales .....	53
<b>6. Análisis y evaluación del desarrollo turístico.....</b>	<b>56</b>
6.1 Análisis coste-beneficio de las políticas de promoción turística .....	56
6.2 Evaluación del impacto social (externalidades) .....	61
6.3 Evaluación del impacto ambiental (externalidades) .....	71
<b>7. Análisis de impacto social, ambiental y de género de las políticas comercial y económica .....</b>	<b>76</b>
<b>8. Proposición y estudio de buenas prácticas, análisis de actuaciones posibles en distintos marcos.....</b>	<b>84</b>
8.1 Comercio de proximidad.....	84
8.2 Desarrollo económico sostenible .....	86
8.3 Innovación .....	87

<b>8.4 Cooperación supramunicipal .....</b>	<b>89</b>
<b>8.5 Turismo .....</b>	<b>89</b>
<b>9. Conclusiones .....</b>	<b>92</b>

## **TABLAS Y FIGURAS**

### **Tablas**

**Tabla 1. El crecimiento económico madrileño.**

**Tabla 2. Crecimiento de la actividad económica. Por sectores**

**Tabla 3. Crecimiento de la actividad económica. Por sectores.**

**Tabla 4. Inspecciones en la Ciudad de Madrid (2005-2016)**

**Tabla 5. Inspecciones alimentarias (2005-2015)**

**Tabla 6. Inspecciones en el ámbito de la restauración**

**Tabla 7. Inspecciones en el ámbito del comercio minorista de la alimentación**

**Tabla 8. Distribución por actividad principal de los establecimientos en la Ciudad de Madrid**

**Tabla 9. Marco legislativo supramunicipal**

**Tabla 10. Principales consorcios en los que participa el Ayuntamiento de Madrid**

**Tabla 11. Principales convenios con entidades supramunicipales**

### **Figuras**

**Figura 1. % PIB per cápita en relación con el PIB per cápita medio de la Unión europea (=100%). 2015 vs 2003.**

**Figura 2. Productividad y crecimiento medio 2003-2008. Por regiones**

**Figura 3. Porcentaje de inspecciones en la Ciudad de Madrid. Inspecciones alimentarias vs. No-alimentarias**

**Figura 4. Cronología de los cambios legislativos más significativos**

**Figura 5. Presupuesto consolidado Agencia para el Empleo de Madrid (miles de euros)**

**Figura 6. Presupuesto consolidado Madrid Emprende (miles de euros)**

**Figura 7. Innovación y tecnología. Presupuesto Ayuntamiento de Madrid**

**Figura 8. Desviación estándar de Presupuesto definitivo en "Tecnología e Innovación" y presupuesto ejecutado**

- Figura 9. Colaboración público-privada e innovación social**
- Figura 10. Desviación estándar del presupuesto definitivo respecto a lo ejecutado**
- Figura 11. Compensación económica por hora trabajada**
- Figura 12. Oferta hotelera en la ciudad de Madrid**
- Figura 13. Grado de ocupación y por tipo de hoteles**
- Figura 14. Índice de precios hoteleros**
- Figura 15. Población en el Distrito Centro 2003-2015**
- Figura 16. Población de los barrios del Distrito Centro y el barrio Jerónimos 2005-2015**
- Figura 17. Viviendas de uso turístico en Madrid y Distrito Centro 2016-2017**
- Figura 18. Plazas hoteleras en Distrito Centro 2004-2015**
- Figura 19. Evolución de los 10 principales problemas que más afectan a la ciudadanía de Madrid 2006-2009 y 2012**
- Figura 20. Evolución de los 10 principales problemas que más afectan a la ciudadanía de Madrid 2009-2012-2014**
- Figura 21. Satisfacción con los servicios de Medio Ambiente de Madrid 2006-2009**
- Figura 22. Indicadores de satisfacción de Medio Ambiente Distrito Centro 2009**
- Figura 23. Satisfacción con el control del ruido. Comparativa entre distritos de Madrid 2009**
- Figura 24. Indicadores de satisfacción de Medio Ambiente Distrito Centro 2012**
- Figura 25. Indicadores de satisfacción de Medio Ambiente Distrito Centro 2014**
- Figura 26. Satisfacción con la promoción del turismo en Madrid 2006-2009**
- Figura 27. Satisfacción con la promoción del turismo por distritos 2009**
- Figura 28. Evolución de los precios de acceso a la vivienda en Madrid (Números índice 2003=1)**
- Figura 29. Evolución de la intensidad energética de la hostelería en Madrid 2003-2010 (tanto por uno. Año de referencia 2003)**

**Figura 30. Evolución de las pernoctaciones turísticas en Madrid 2004-2015 (tanto por cien. Año de referencia 2004)**

**Figura 31. Viajeros en Madrid según procedencia 2005-2015**

**Figura 32. Evolución de turistas extranjeros en Madrid 2005-2015 (tanto por uno. Año de referencia 2005)**

## RESUMEN EJECUTIVO

- La ciudad de Madrid forma parte de los territorios más ricos de España. Tanto en la parte del período de estudio (2003-2015) asociada al crecimiento económico como en la recesiva se ha mantenido en la franja alta española de crecimiento y competitividad.
- Las actividades comerciales están muy vinculadas a la Directiva de Servicios y Establecimiento de la Unión Europea. En el período analizado el Ayuntamiento de Madrid ha hecho las adaptaciones necesarias para compatibilizar el derecho europeo con la legislación municipal.
- Las políticas de empleo son una competencia principalmente supramunicipal. A pesar de ello, el Ayuntamiento ha desarrollado durante el período acciones dirigidas a incrementar las políticas activas de ocupación. Éstas han tenido un efecto moderado, ya que las partidas presupuestarias destinadas a ello han tenido un comportamiento procíclico, provocando dificultades en la segunda parte recesiva del periodo.
- En términos generales no se han detectado políticas contracíclicas significativas en ninguno de los ámbitos del estudio, lo que podría haber agravado los efectos de la recesión para la población madrileña con menos recursos.
- El Ayuntamiento de Madrid hace una apuesta presupuestaria por la innovación en el ocaso del ciclo económico español. Con la llegada de la consolidación fiscal se produce una fuerte distorsión entre lo presupuestado y lo ejecutado, quedando sumas importantes de dinero presupuestado por ejecutar. Esta actuación es contraria a lo que indican las recomendaciones de este ámbito que apuntan a que, en la medida de lo posible, se intente que la inversión en innovación sea ajena al ciclo económico para lograr de manera efectiva sus objetivos.
- No se han producido cambios significativos en la política turística del Ayuntamiento de Madrid durante el periodo de estudio. A nivel económico, a partir del 2008 se produce un gradual abaratamiento del turismo que permite la acomodación de la oferta hotelera a la época recesiva. El efecto ambiental, por otra parte, sí que ha sufrido una evolución negativa vinculada al aumento de emisiones de gases de efecto invernadero como consecuencia del aumento de turistas, sobre todo de procedencia extranjera.
- El período analizado se ha caracterizado por una reducción de la autonomía municipal en virtud, en términos generales, de la

consolidación fiscal. Asimismo, las principales cuestiones que han estimulado la coordinación supramunicipal ha sido el apoyo a la acción exterior española, en la formación y la protección de los consumidores.

- El impacto social de las políticas comerciales y económicas durante la parte del periodo de estudio coincidente con la crisis económica se analiza cuestionando si las políticas puestas en marcha se dirigieron a paliar y revertir estos fenómenos negativos para la población madrileña. Ninguna de las políticas municipales analizadas tuvieron un efecto social positivo.
- El estudio propone asimismo una serie de actuaciones posibles para los ámbitos de estudio, entre las que destacan: la moneda social ciudadana en relación con la potenciación del comercio de proximidad, las cláusulas sociales y el balance social vinculados al desarrollo económico sostenible, y los planes de capacidad de carga relativos a las políticas de turismo.



## **1. Introducción**

### **1.1. Presentación del informe (objeto del estudio, objetivos, metodología y alcance)**

Tal y cómo se establecía en la propuesta presentada en la oferta de Ekona SCCL para la elaboración del estudio "Impactos de las políticas municipales comercial y económica", el objeto del mismo es Analizar y valorar las condiciones y los efectos generales y a largo plazo de las políticas económicas y comerciales municipales desarrolladas por el Ayuntamiento de Madrid entre 2003 y 2015.

El trabajo pretende contribuir también a los siguientes objetivos específicos:

- Contribuir al proceso de Auditoría Ciudadana Municipal de la Deuda y las Políticas Públicas que lleva a cabo el Ayuntamiento de Madrid a través de la evaluación de los procesos, eficacia y eficiencia de las políticas municipales económicas y comerciales, focalizando en el resultado e impacto de las mismas, desde una perspectiva integral, respecto al progreso social y el bienestar de la ciudadanía.
- Disponer de herramientas para evaluar de manera integral las políticas municipales económicas y comerciales y sus impactos, que puedan ser utilizadas en el futuro para realizar una evaluación de los resultados de dichas políticas.
- Disponer de un análisis pormenorizado de los impactos así como de la tipología de beneficiarios/perjudicados de las políticas económicas y comerciales durante el período 2003-2015.
- Disponer de propuestas de mejoras y buenas prácticas de políticas económicas y comerciales municipales que permitan poner en marcha un modelo de desarrollo adecuado para Madrid.

### **1.2. Marco conceptual y contexto**

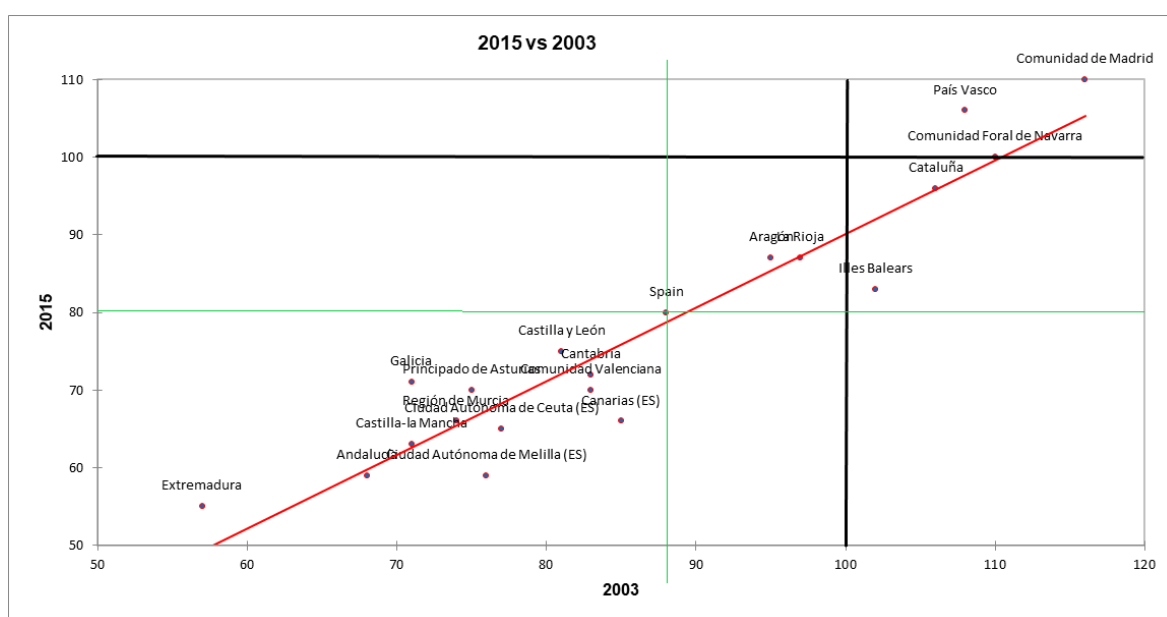
La principal manera de observar en el terreno de la ciencia social si una economía ha tenido un desempeño positivo o negativo es la comparación entre economías del entorno en condiciones similares. En este sentido, cuanto más amplia sea la muestra de economías comparables y más diversa sea la variedad estadística uniforme de la que se disponga, mayor es la calidad explicativa del análisis.

Por esta razón, seguidamente vamos a chequear el desempeño de la economía madrileña de acuerdo de la manera más desagregada posible dentro de un tamaño de muestra razonable (a nivel CC. AA). Por tanto, vamos a utilizar la Comunidad de Madrid como variable instrumental para

medir el desempeño económico de la ciudad de Madrid en el período 2003-2015.

En primer lugar, Madrid es el territorio de España donde se concentra mayor riqueza tanto al inicio del período analizado como en el final. En España en el 2003 solo había cinco territorios que situaban su PIB *per cápita* por encima de la media de la Unión Europea: Comunidad de Madrid, País Vasco, Comunidad Foral de Navarra, Cataluña e Islas Baleares. De éstas, la Comunidad Madrid destaca por estar 13 puntos porcentuales por encima de la media europea (seguida de Navarra que está 6 puntos por encima). Al final del período analizado, 2015, solo quedan dos regiones que tengan un PIB *per cápita* por encima de la media europea; específicamente, Madrid y País Vasco, con 10 y 6 puntos de diferencia, respectivamente. En este sentido, Navarra<sup>1</sup>, Cataluña y Baleares, aunque se sitúan siempre por encima de la media española, coincidiendo con el fin del ciclo económico perdieron el estatus previo. (Figura 1)

**Figura 1. % PIB per cápita en relación con el PIB per cápita medio de la Unión europea (=100%). 2015 vs 2003.**



Fuente: Eurostat. Elaboración propia. El eje negro describe la posición de las regiones respecto a la media europea. El eje verde describe la posición de las regiones respecto a la posición media española.

Es necesario mencionar, que dentro del grupo de las regiones españolas que en 2003 eran más ricas que la media europea, las más perdedoras por

<sup>1</sup> Navarra se sitúa justo en la media europea en 2015.

la crisis son las que no tienen, implícita o explícitamente, un régimen de financiación *sui generis*. En efecto, Navarra y País Vasco tienen reconocida en la Constitución Española, en su disposición adicional primera, los Derechos Históricos de los Territorios Forales, y reciben un trato financiero diferenciado.

Por otra parte, la Comunidad de Madrid, aunque es considerada una Comunidad Autónoma de "régimen general", recibe un efecto financiero diferenciado al resto de CCAA denominado por la literatura académica como "efecto capitalidad"<sup>2</sup>.

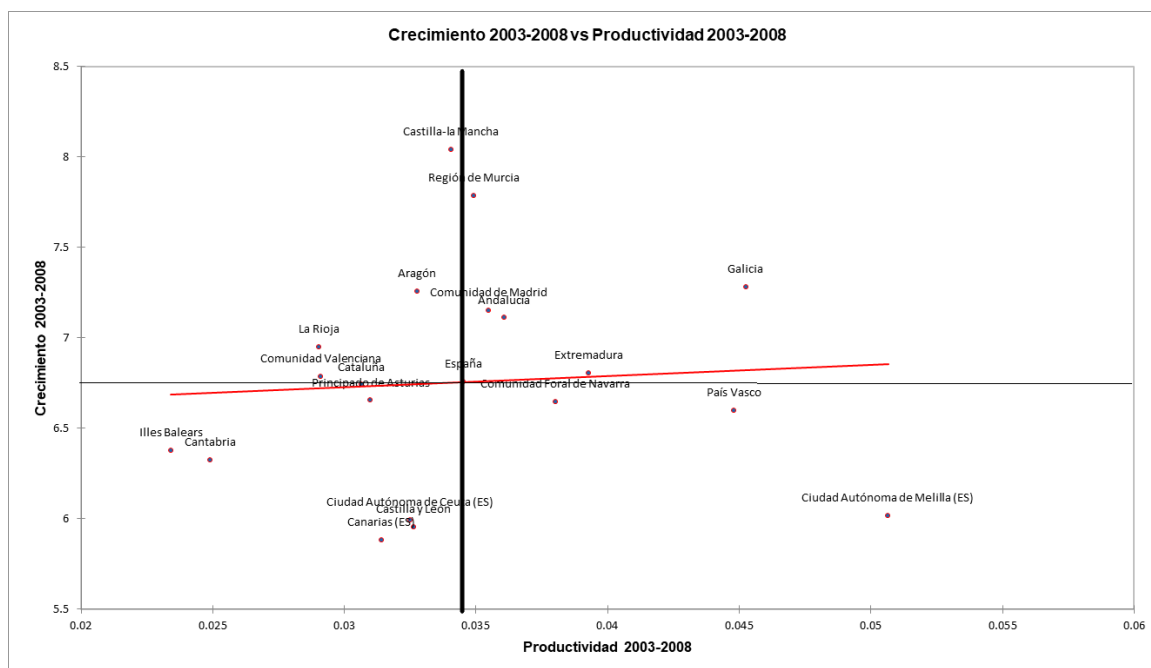
Asimismo, otro elemento interesante a comparar entre regiones es cómo evoluciona el crecimiento económico y la productividad durante el período. Como es sabido, el período analizado consta de dos ciclos económicos diferenciados: el ocaso del milagro económico español (1995-2008) y la gestión de la Gran Recesión (2008-2009) y la Crisis de la Eurozona (2010-2014).

Durante la época de crecimiento económico, observamos que el crecimiento económico nominal se mantiene por encima de la media española en la Comunidad de Madrid y la productividad en la media española (Figura 2).

---

<sup>2</sup> Tal efecto explica el impacto que tiene sobre la economía la concentración de instituciones, funcionarios, cuerpos diplomáticos, entre otras variables, en un determinado territorio debido a su estatus de capital de un Estado.

**Figura 2. Productividad y crecimiento medio 2003-2008. Por regiones**

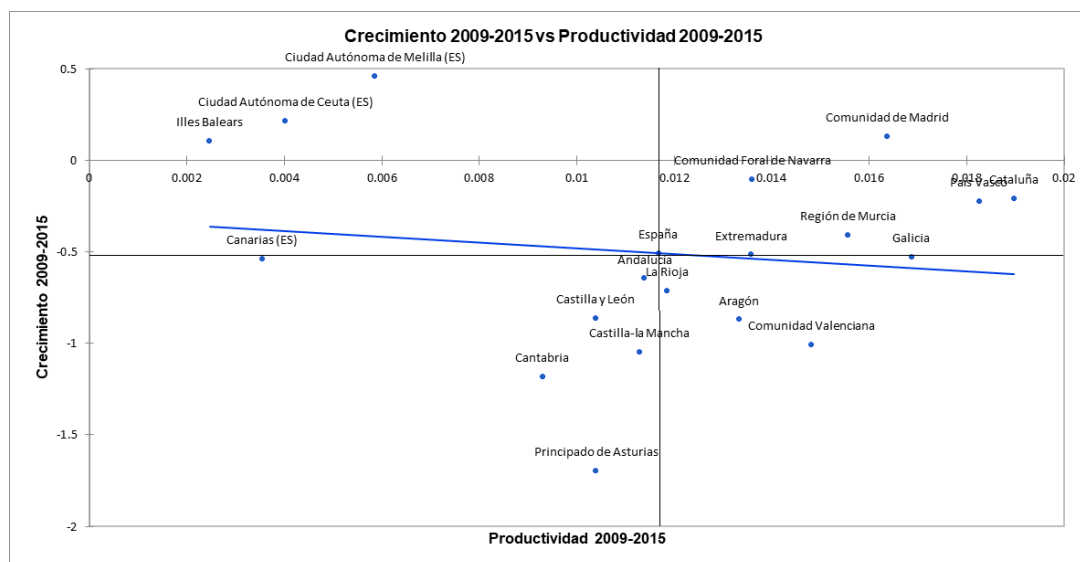


Fuente: Eurostat. Elaboración propia. La productividad está en tanto por uno. El crecimiento en tanto por cien. Ambas elaboraciones están hechas en precios corrientes. Si se descuenta la inflación, la productividad en el período es cercana a 0.

Si observamos este mismo esquema para el período 2009-2015, observamos que la Comunidad de Madrid es la única región de España que es capaz de mantener un crecimiento medio de la productividad por encima de la media española y un crecimiento económico medio positivo al mismo tiempo.

En conclusión, podemos afirmar que Madrid forma parte de las regiones más ricas de España. Ésta ha seguido un patrón similar en términos de productividad que la media española. Tanto durante el auge económico como durante la crisis ha sido la que ha tenido el mejor desempeño por lo que hace la relación productividad-crecimiento. Asimismo, es de las comunidades que mejores resultados en crecimiento económico ha tenido tanto en la precrisis como en la postcrisis (Tabla 1).

**Figura 3. Productividad y crecimiento medio 2009-2015. Por regiones**



Fuente: Eurostat. Elaboración propia. La productividad está en tanto por uno. El crecimiento en tanto por cien. Ambas elaboraciones están hechas en precios corrientes. Si se descuenta la inflación la productividad en el período es cercana a 0.

A pesar de esto, tal y como se podrá observar en el presente informe, Madrid ha practicado políticas de orientación parecida a nivel estructural y fiscal a las impulsadas por el gobierno central. En este sentido, ni su evolución económica superior a la media española ni su condición de capital, han llevado al municipio a realizar políticas diferenciadas.

Estas políticas, en resumen, se han basado en la consolidación fiscal. Esto ha significado poner la mayoría del esfuerzo político en conseguir el equilibrio fiscal incluso deteriorando políticas públicas que podían tener un efecto positivo en el crecimiento a largo plazo.

Esta visión sobre la política fiscal ha visto el déficit público como un problema que incrementaba la gravedad del ciclo económico negativo y no como una variable exógena a la crisis económica. Esta idea se ha vinculado a corrientes económicas que consideran que la política fiscal no puede influir en las principales variables macroeconómicas o que si influye lo hace negativamente. Así pues, el rol de la política fiscal tiene que ser promover el equilibrio presupuestario para dar sensación de solvencia a los actores privados y a los contribuyentes.

Más adelante podremos ver casos específicos de cómo han evolucionado las políticas públicas madrileñas y podremos observar la existencia de un patrón general para todas: máxima prioridad por el "rigor" presupuestario

durante la última parte del ciclo y pérdida de autonomía municipal durante todo el período.

**Tabla 1. El crecimiento económico madrileño.**

	Crecimiento acumulado 2003-2015	Ranking	Media 2003- 2008	Ranking	Media 2009- 2015	Ranking
España	14.7	11	3.2	10	-0.6	9
Galicia	16.7	5	3.6	4	-0.7	10
Principado de Asturias	4.6	19	2.6	14	-1.6	20
Cantabria	4.1	20	2.2	20	-1.3	18
País Vasco	14.8	10	2.8	13	-0.3	6
Comunidad Foral de Navarra	17.7	4	3.2	9	-0.2	4
La Rioja	12.4	14	3.6	4	-1.3	19
Aragón	14.9	7	3.5	6	-0.8	13
Comunidad de Madrid	22.7	1	3.7	3	0.0	3
Castilla y León	8.7	18	2.5	15	-0.9	15
Castilla-la Mancha	18.5	3	4.5	1	-1.2	17
Extremadura	14.8	9	3.3	7	-0.7	12
Cataluña	14.3	12	3.0	11	-0.5	8
Comunidad Valenciana	9.8	16	2.9	12	-1.1	16
Islas Baleares	11.6	15	2.4	18	-0.4	7

Andalucía	13.6	13	3.3	8	-0.9	14
Región de Murcia	20.7	2	3.8	2	-0.3	5
Ciudad Autónoma de Ceuta (ES)	14.8	8	2.4	17	0.1	2
Ciudad Autónoma de Melilla (ES)	15.1	6	2.3	19	0.2	1
Canarias (ES)	9.8	17	2.4	16	-0.7	11

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

## 2. Análisis y evaluación de las políticas comerciales

El modelo de distribución comercial se puede definir como el conjunto de instituciones formales e informales que determinan un conjunto de políticas públicas que delimitan y moldean el acceso al mercado de bienes y servicios por parte de empresas y consumidores. Esta serie de políticas públicas se desarrollan a varios niveles institucionales (i.e. Ayuntamientos, CCAA, Administración del Estado y Acquis communautaire).

Principalmente, el objetivo del análisis subyace en la voluntad de analizar y valorar las condiciones y efectos generales de las políticas públicas del Ayuntamiento de Madrid durante los años 2003-2015 en este ámbito. El análisis se divide en tres bloques: actividad inspectora, política de autorizaciones y marco competencial.

En términos generales, la actividad comercial en la Ciudad de Madrid para el período analizado consta de dos ciclos económicos. De 2003 al segundo trimestre de 2008 y del tercer trimestre de 2008 hasta el fin del período. Tal y como podemos ver en la Tabla 2, la actividad económica es creciente durante el período de precrisis, con especial énfasis en la construcción (con un crecimiento medio del 4% durante el período), industria (3,18%) y actividades inmobiliarias (3,53%); siendo el del comercio y la hostelería unos de los sectores menos crecientes de la ciudad.

**Tabla 3. Crecimiento de la actividad económica. Por sectores.**

	3T 2004 2T 2004- 2T 2008		- 1T 2011
Indicador de actividad económica ciudad de Madrid	2,94	-1,91	
Industria	3,18	0,36	
Construcción	4,00	-4,18	
Comercio y hostelería, transportes	2,59	-1,55	
Inmobiliarias, alquiler y servicios empresariales	3,53	-4,00	
Otras actividades de los servicios	1,59	-1,82	



Fuente: Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid. Elaboración propia.

Ante el fin del ciclo económico, a partir del segundo trimestre del 2008, la actividad económica de la ciudad se contrae, especialmente por un fuerte colapso de la construcción (-4,18% de media para el segundo período analizado) y el sector inmobiliario (-4%). Asimismo, en tal escenario también se contrae, en menor medida, la actividad comercial y hostelera (-1,55%).

Tal y como se ha mencionado, este capítulo se va a centrar en cómo ha desarrollado el Ayuntamiento de Madrid la ordenación comercial del territorio teniendo en cuenta varios elementos. El marco competencial municipal y las reformas legislativas desarrolladas por el consistorio (punto 2.3). La actividad inspectora del Ayuntamiento de Madrid (punto 2.1). Y la política de autorizaciones (punto 2.2), analizando en este apartado el principal cambio de paradigma de las políticas públicas municipales a partir de la adaptación a la Directiva de Servicios; a la vez que observando la evolución de la cantidad y tipo de establecimientos comerciales en la ciudad durante el citado período – de acuerdo con los datos disponibles.

## **2.1 Actividad inspectora**

La actividad inspectora es una de las principales políticas sobre el comercio y el consumo en el ámbito municipal ya que tiene como objetivo el asegurar el cumplimiento de las normativas reguladoras del mercado. Tal actividad la ejecuta el Instituto Municipal del Consumo y su actuación se rige dependiendo de los incrementos de actividad económica en determinados sectores de la Ciudad y las reclamaciones o denuncias que interponen los consumidores.

La actividad inspectora en la Ciudad de Madrid se divide entre la inspección alimentaria y la no alimentaria. La primera tiene como objetivo supervisar la actividad comercial de establecimientos dedicados a la restauración en su sentido más amplio (e.g. restaurantes, comedores escolares, etc.) y establecimientos dedicados al comercio minorista de la alimentación (e.g. comercio minorista de la carne, panaderías, etc.). La segunda, la no alimentaria, va dirigida a establecimientos cuya actividad minorista no está relacionada con la venta de alimentos.

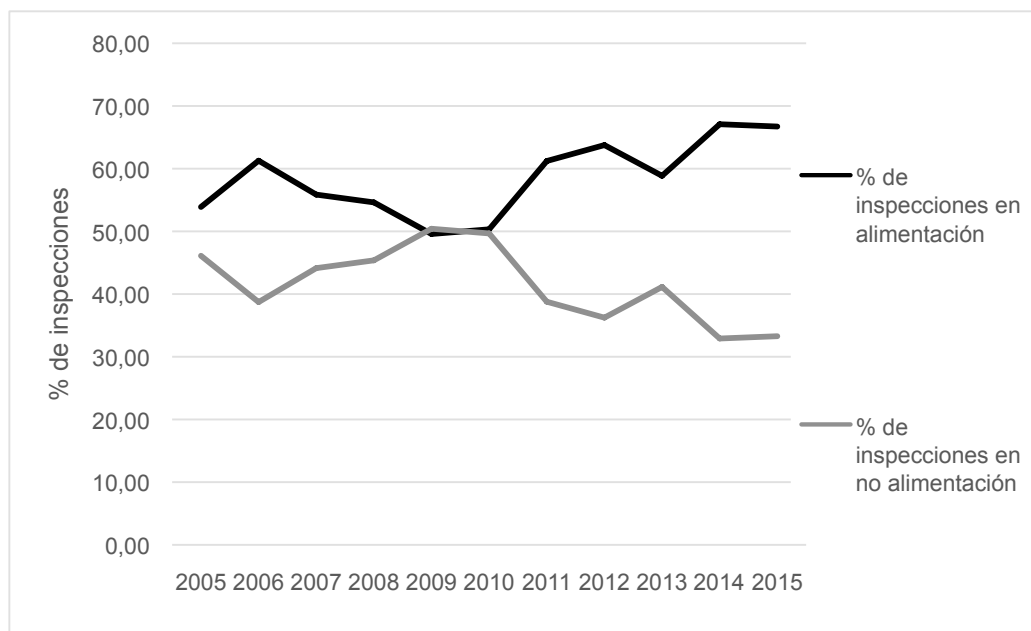
**Tabla 4. Inspecciones en la Ciudad de Madrid (2005-2016).**

	Alimentarias	No alimentarias	Total inspecciones	% ali	% no ali	total %
2005	14.212	12.160	26.372	53,89	46,11	100
2006	18.424	11.643	30.067	61,28	38,72	100
2007	19.791	15.636	35.427	55,86	44,14	100
2008	21.211	17.621	38.832	54,62	45,38	100
2009	23.250	23.642	46.892	49,58	50,42	100
2010	21.244	20.967	42.211	50,33	49,67	100
2011	21.362	13.531	34.893	61,22	38,78	100
2012	21.221	12.060	33.281	63,76	36,24	100
2013	24.214	16.923	41.137	58,86	41,14	100
2014	23.425	11.491	34.916	67,09	32,91	100
2015	21.174	10.561	31.735	66,72	33,28	100

Fuente. Elaboración propia. Banco de datos de Madrid.

Tal y como podemos observar en la Tabla 4, en general, se ha producido un incremento gradual del total de inspecciones, a excepción de interrupciones en los años 2010, 2012 y 2015. Esta reducción viene motivada principalmente por la contracción de las inspecciones no alimentarias, que entre 2010 y 2015 se reducen a la mitad. Asimismo, las inspecciones alimentarias se mantienen en cifras parecidas.

**Figura 3. Porcentaje de inspecciones en la Ciudad de Madrid.  
Inspecciones alimentarias vs. No-alimentarias**



Fuente: Elaboración propia. Banco de datos de Madrid.

De esa manera, tal y como podemos observar en la Figura 3, entre el 2006 y el 2010 se converge en el tipo de inspecciones producidas –se acaban repartiendo prácticamente al 50%–, y a partir de 2011 se vuelve a la divergir nuevamente en favor de las inspecciones alimentarias –se llega al máximo del 67% en 2014.

### **2.1.1. Inspecciones alimentarias**

En el marco de las inspecciones alimentarias, el control sobre las dos actividades principales –restauración colectiva y comercio minorista de la alimentación– se ha realizado de media entre 2005 y 2015 a partes iguales, tal y como podemos observar en la Tabla 5.

**Tabla 5. Inspecciones alimentarias (2005-2015)**

	Número de inspecciones		% de inspecciones alimentarias		% total de inspecciones	
	Restauración colectiva	Comercio minorista	Restauración colectiva	Comercio minorista	Restauración colectiva	Comercio minorista
2005	7.734	6.478	54,42	45,58	29,33	24,56
2006	9.452	8.972	51,30	48,70	31,44	29,84
2007	9.998	9.793	50,52	49,48	28,22	27,64
2008	10.943	10.268	51,59	48,41	28,18	26,44
2009	11.047	12.203	47,51	52,49	23,56	26,02
2010	10.158	11.086	47,82	52,18	24,06	26,26
2011	10.778	10.584	50,45	49,55	30,89	30,33
2012	10.048	11.173	47,35	52,65	30,19	33,57
2013	11.148	13.066	46,04	53,96	27,10	31,76
2014	10.870	12.555	46,40	53,60	31,13	35,96
2015	10.385	10.789	49,05	50,95	32,72	34,00
Media	10.232,8	10.633,4	49,3	50,7	28,8	29,7

Fuente: Elaboración propia. Banco de datos de Madrid.

En el ámbito de la restauración colectiva, y aunque la principal actividad inspectora se ha producido en los comedores de uso habitual, la administración ha prestado cierta atención a los lugares donde el consumo lo generan menores (i.e. comedores escolares), donde de media se han producido un 14% del total de inspecciones en el ámbito de la restauración (Tabla 6).

**Tabla 6. Inspecciones en el ámbito de la restauración**

Restauración colectiva					
	Total restauración colectiva	Total restauración colectiva (%)	Comedores escolares infantiles (%)	Comedores en Centros de Mayores (%)	Resto comedores colectivos (%)
2005	7.734	100,00	14,57	3,58	81,85
2006	9.452	100,00	10,14	3,44	86,43
2007	9.998	100,00	14,45	3,73	81,82
2008	10.943	100,00	13,12	3,43	83,45
2009	11.047	100,00	13,58	3,96	82,46
2010	10.158	100,00	14,52	4,42	81,06
2011	10.778	100,00	13,13	4,33	82,54
2012	10.048	100,00	13,97	4,38	81,65
2013	11.148	100,00	15,53	4,67	79,80
2014	10.870	100,00	15,39	4,70	79,91
2015	10.385	100,00	16,52	4,85	78,62
Media	10.233	100,00	14,08	4,14	81,78

Fuente: Elaboración propia. Banco de datos de Madrid.

Tal y como se puede observar en la Tabla 6, el número de inspecciones en el ámbito de la restauración colectiva se ha ido incrementando anualmente a excepción de los años 2010, 2012, 2014 y 2015. De todas maneras, en el año 2015 se produjeron un 34,2% más de inspecciones que en el año 2005 en el mencionado ámbito.

Por lo que hace a la inspección en el ámbito del comercio minorista de la alimentación, el número de inspecciones ha crecido a un ritmo medio del 6% durante el período a pesar de la reducción de la actividad durante los años 2010, 2011, 2014 y 2015. La principal actividad inspectora en este

ámbito se ha producido en el comercio minorista polivalente -de media representa el 28% de las inspecciones del comercio minorista de la alimentación. En la última parte del período analizado las inspecciones a los comercios de la fruta se han incrementado significativamente, representando el 12% de las inspecciones en el año 2015 (Tabla 7).

**Tabla 7. Inspecciones en el ámbito del comercio minorista de la alimentación**

	Comercio minorista (%)												Análisis de Peligros y puntos de control críticos
	Total comercio minorista	Comercio minorista de carne	Aves, huevos y caza	Comercio minorista de pesca	Panadería, pastelería y churrería	Pastelería con y sin obrador (*)	Frutería	Helados, horchatas	Comercio minorista polivalente, autoservicio	Platos preparados	Herbolarios	Resto de actividades	
2005	6.478	16,22	7,89	10,81	12,81	0,00	0,00	5,20	32,76	0,00	2,89	11,42	0.00
2006	8.972	11,00	5,16	8,83	13,84	0,00	0,00	3,19	39,08	0,00	3,05	15,85	0.00
2007	9.793	12,16	5,02	4,95	17,27	0,00	9,41	1,66	28,38	2,81	1,55	13,49	3.29
2008	10.268	11,13	4,92	5,02	17,87	0,00	9,87	3,50	28,98	3,54	3,03	12,15	0.00
2009	12.203	14,37	5,20	4,17	16,18	0,00	8,69	2,52	25,40	2,93	2,20	11,75	6.60
2010	11.086	14,93	5,57	4,87	16,48	0,00	10,44	2,80	29,89	2,85	2,16	10,02	0.00
2011	10.584	7,54	4,59	4,69	17,34	0,00	10,45	2,30	27,41	3,10	2,05	20,54	0.00

2012	11.173	7,36	5,31	4,48	16,04	0,00	11,91	1,86	28,87	2,81	1,83	19,53	0.00
2013	13.066	9,24	5,45	5,49	15,36	0,00	11,79	3,07	24,91	3,86	1,35	19,47	0.00
2014	12.555	8,56	5,92	4,91	14,57	0,00	13,60	2,63	24,79	4,53	1,78	18,71	0.00
2015	10.789	9,15	5,36	4,44	17,45	0,00	12,38	2,14	25,69	4,63	1,84	16,91	0.00
Media	10.633,4	11,1	5,5	5,7	15,9	0,0	9,0	2,8	28,7	2,8	2,2	15,4	0.9
Desviación típica	1829,3	3,1	0,9	2,1	1,6	0,0	4,6	1,0	4,2	1,5	0,6	3,8	2.1

Fuente: Elaboración propia. Banco de datos de Madrid.



### **2.1.2. Inspecciones no alimentarias**

Como indica la Tabla 4, las inspecciones no alimentarias se han reducido al final del período analizado. Los tipos de campañas inspectoras en este ámbito son muy cambiantes dependiendo de la coyuntura económica y las reclamaciones de los consumidores.

A pesar de esto, las inspecciones ordinarias (bajo la categoría “control general de establecimientos”) son los controles más comunes, junto con las campañas inspectoras dirigidas al control de las promociones comerciales (e.g rebajas de invierno, verano, promociones especiales...) y la seguridad de los productos, según la información del Banco de Datos de Madrid.

## **2.2 Política de autorizaciones**

### **2.2.1. Autorizaciones después de la Directiva 2006/123/CE**

La política de autorizaciones está principalmente regulada por el derecho derivado de la Unión Europea. Concretamente por el Capítulo III de la Directiva 2006/123/CE, teniendo como base jurídica los artículos 49 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

En este sentido, de acuerdo con el art. 9 de la mencionada directiva, las políticas de autorizaciones solo estarán permitidas bajo dos supuestos: el primero, que la autorización no discrimine entre actores económicos; el segundo, que la necesidad de autorización sea justificable por razones de interés general (e.g. salud pública, seguridad etc.).

En este sentido la política de autorizaciones experimenta un cambio significativo a partir de la Ordenanza “Adaptación al ámbito de la Ciudad de Madrid de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior”, de marzo de 2011.

Aunque la adaptación a la directiva fue una iniciativa más del Estado y de las Comunidades Autónomas, el Ayuntamiento de Madrid introdujo algunas modificaciones a su propia legislación, especialmente a partir de cambios legislativos producidos a nivel supramunicipal (i.e. Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; Ley 8/2009, sobre medidas liberalizadoras).

Principalmente, la ordenanza promueve en todos los ámbitos de las políticas públicas del Ayuntamiento un proceso de simplificación procedimental basado en la preferencia del régimen de comunicación previa, supresión de duplicidades y procedimientos no esenciales, entre otras cuestiones. Todas

estas reformas con el objetivo del cumplimiento de los artículos 11 a 15 de la Directiva 2006/123/CE.

### **2.2.2. Evolución de los establecimientos autorizados en la Ciudad de Madrid**

A pesar de que la actividad económica durante la primera parte del período analizado se incrementa, el número de establecimientos totales en la Ciudad de Madrid decrece gradualmente. De esto se puede deducir que durante el período hay menos establecimientos, pero mayor concentración de actividad económica.

De acuerdo con los datos disponibles (hasta 2010), el número de unidades locales por actividad principal se han mantenido proporcionalmente estable (Tabla 8). Siendo así los comercios minoristas (31%) y los establecimientos de servicios inmobiliarios (22%) los establecimientos autorizados más comunes en la ciudad.

Tabla 8. Distribución por actividad principal de los establecimientos en la Ciudad de Madrid

	TOTAL establecimientos	TOTAL (%)	C. Industrias extractivas	D. Industria manufacturera	E. Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	F. Construcción	G. Comercio, reparación vehículos motor art. personales	H. Hostelería	I. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	J. Intermediación financiera	K. Actividades inmobiliarias y de alquiler Serv. Empresa.	L. Admon. pública, defensa y S.S. obligatoria	M. Educación	N. Actividades sanitarias y veterinarias servicio social	O. Actividades de servicios prestados a la comunidad	Sin código de actividad
2003	164.712	100	0,04	6,69	0,25	6,43	31,06	9,37	4,32	4,23	22,28	0,32	1,98	3,98	7,23	1,83
2004	162.445	100	0,04	6,28	0,11	6,08	31,70	9,53	4,58	3,97	22,31	0,33	1,93	4,03	7,35	1,76
2005	160.136	100	0,04	6,06	0,11	6,28	31,79	9,73	4,93	3,78	21,99	0,36	1,96	4,19	7,48	1,29
2006	158.580	100	0,04	5,90	0,11	6,38	31,82	9,92	5,10	3,60	21,45	0,38	2,14	4,37	7,66	1,13
2007	160.462	100	0,05	5,57	0,12	6,64	30,91	9,90	5,23	3,54	22,19	0,40	2,21	4,54	7,88	0,84
2008	158.262	100	0,05	5,51	0,13	6,62	30,73	9,93	5,21	3,62	22,19	0,40	2,26	4,58	7,98	0,80
2009	159.522	100	0,04	5,39	0,14	6,17	30,26	9,91	5,15	3,59	23,21	0,41	2,27	4,58	8,13	0,75
2010	156.793	100	0,05	5,29	0,14	5,90	30,41	10,0	5,07	3,62	22,94	0,43	2,32	4,70	8,36	0,70

Fuente: Elaboración propia. Banco de Datos de Madrid.

### 2.3 Marco competencial

En virtud del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en comercio interior (art. 26.3.1.2 del Estatuto). Esta política interior está delimitada por la Constitución Española (CE) y la Directiva 2006/123/CE, que velan por una política general de precios y la libre circulación de servicios y establecimiento.

Por lo que hace a la Constitución Española, esta política interior se ve delimitada por los artículos 38, 131, 149.1.11º y 149.1.13º. Es decir, se delimita la acción de cualquier institución pública a garantizar la "productividad de la economía" y la "planificación" en coordinación con las Comunidades Autónomas manteniendo como competencia exclusiva de la Administración General del Estado en "el sistema monetario, el crédito y la base de coordinación de la planificación económica del Estado".

Asimismo, el *Acquis communautaire*, y concretamente con la Directiva 2006/123/CE, la política pública se ve delimitada a la facilitación del cumplimiento efectivo de la libre circulación de servicios y establecimiento en el marco del Mercado Único<sup>3</sup>. La mencionada directiva viene a reforzar lo que ya dice el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en sus capítulos 2 y 4 del Título IV y la jurisprudencia. Como es afirmado por Mogas (2010), "la Directiva ha desplazado el derecho de establecimiento de actividades económicas a la esfera de la política urbanística y medioambiental en detrimento de la económica."

En términos generales, la Directiva actúa de síntesis de la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que ha indicado en ya muchas ocasiones que la política pública potencialmente orientada a fragmentar la unidad de mercado de la unión aduanera está prohibida y solamente es aceptable en casos justificados por razones de interés general y siguiendo criterios de no-discriminación y proporcionalidad (i.e. Jurisprudencia *Cassis de Dijon*, entre otras sentencias)<sup>4</sup>.

Sin desmerecer la jurisprudencia referida a las Administraciones Centrales, también se ha sentado doctrina en relación a la promoción de políticas públicas subestatales y su relación con la unidad de mercado (e.g. CC.AA y municipios), como muestra la Sentencia del TJUE del 9/08/1994 y del Tribunal Supremo del 14/06/1995. De lo que se puede deducir, que las administraciones subestatales tampoco pueden erosionar, ni *de iure* ni *de*

---

<sup>3</sup> Capítulo 1 de la mencionada Directiva,  
<https://www.boe.es/doue/2006/376/L00036-00068.pdf>

<sup>4</sup> "Instituciones y derecho de la Unión Europea", Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñán Nogueras (6ª edición). Editorial Tecnos.

*facto* ni potencialmente, la libre circulación de servicios, bienes y establecimiento, aunque la política en cuestión solo tenga, aparentemente, efecto en el marco nacional (i.e. ergo, la condición de transnacionalidad es eludible).

Por lo que hace el marco competencial autonómico, el área de actuación de las políticas municipales en relación con la política comercial interior se tiene que encuadrar inicialmente, en las competencias que otorga el Estatuto de Autonomía y el desarrollo legislativo correspondiente. Específicamente a la Ley 9/2001 del Suelo de Madrid y sus respectivas modificaciones legales durante el período analizado. Concretamente, la Ley 2/2005 de 12 de abril, de modificación de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid y la Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid. La primera dirigida a homogenizar criterios de política urbanística, la segunda a la liberalización total de los horarios comerciales en la Comunidad Autónoma.

**Tabla 9. Marco legislativo supramunicipal**

	Objetivo de la ley	Link
Unión Europea		
Directiva 2006/123/CE	Facilitar la libre circulación de servicios y establecimiento.	<a href="#">Aquí</a>
Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Título IV capítulos 2 y 3	Garantizar la unidad de mercado en la prestación de servicios. Es la base jurídica de la directiva.	<a href="#">Aquí.</a>
Regulación estatal		
Constitución. Artículos artículos 38, 131, 149.1.11º y 149.1.13º	Garantizar la productividad y las competencias básicas de la Administración Central.	
Comunidad Autónoma		
Ley 9/2001 del Suelo de Madrid	Conservación de la naturaleza, gestión de la competencia exclusiva ordenación territorial, reducir la dispersión legislativa	<a href="#">Aquí.</a>

Ley 2/2005, de 12 de abril, de modificación de la      Que la Comunidad Autónoma de Madrid tenga que emitir un informe favorable sobre los planes aprovechamiento urbanístico. [Aquí.](#)  
Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid

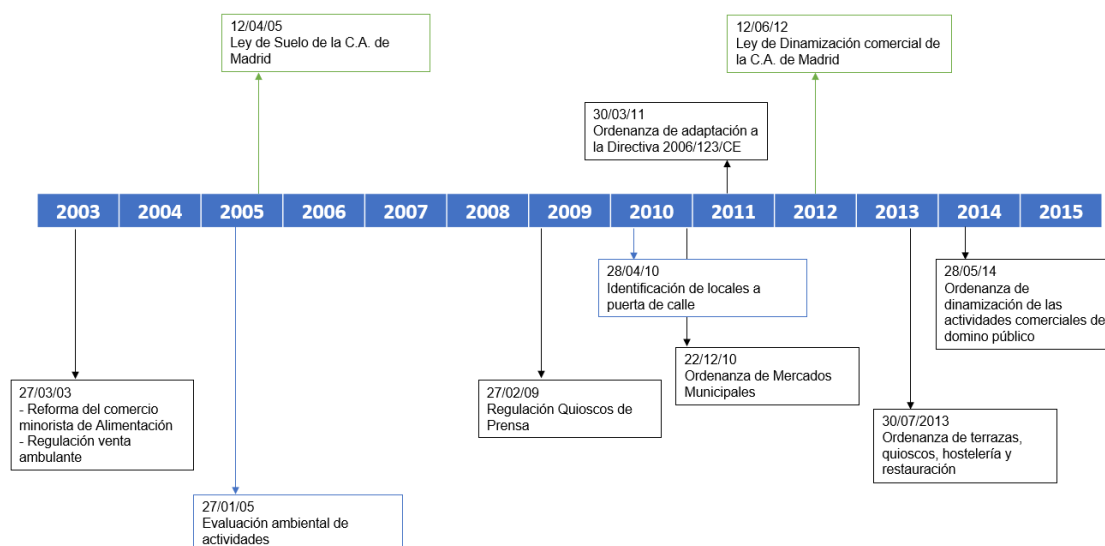
Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la      Dinamización de la actividad comercial minorista, supresión de las preceptivas licencias urbanísticas y plena libertad de apertura comercial. [Aquí.](#)  
Actividad

---

Fuente: Elaboración propia.

Bajo este esquema, el Ayuntamiento de Madrid ha aprobado un conjunto de legislación urbanística, comercio y consumo que desarrollan las competencias de ordenación del comercio en la Ciudad de Madrid. Las más significativas para lo aquí analizado se encuentran en la Figura 4 (junto con otras legislaciones no-municipales vinculantes). En la Tabla 1 del anexo se puede encontrar la totalidad del ensamble legislativo municipal.

**Figura 4. Cronología de los cambios legislativos más significativos**



Fuente: Elaboración propia. El azul en referencia a los cambios legislativos municipales promovidos por "Infraestructuras y Urbanismo" vigentes. El negro en referencia a los cambios legislativos municipales promovidos por "Comercio y Consumo" vigentes. En verde los relacionados con competencias autonómicas.



### **3. Análisis y evaluación de las políticas de desarrollo económico**

Este apartado tiene como objetivo analizar el tipo y alcance de políticas de desarrollo económico en la Ciudad de Madrid durante el período 2003-2015 considerando los avances legislativos desarrollados y la política presupuestaria al respecto. La primera parte del análisis se centrará en las acciones institucionales orientadas a fomentar la colaboración entre los agentes económicos con objetivo de fortalecer la economía madrileña. La segunda parte del análisis se basará en las políticas de desarrollo orientadas a la creación de empleo.

#### **3.1 Acciones de fomento de colaboración entre agentes económicos**

En el período analizado se han desarrollado diferentes políticas de incentivo al fortalecimiento de las relaciones comerciales entre agentes económicos en la Ciudad de Madrid.

Con el objetivo de clarificar podríamos resumir las acciones en varios tipos:

- a) las que van dirigidas a fortalecer las relaciones entre las instituciones y las empresas,
- b) las que se orientan a mejorar la eficiencia de las relaciones entre empresas y consumidores,
- c) las que refuerzan los lazos entre consumidores e instituciones y,
- d) finalmente, las acciones que intentan integrar a todos los intereses presentes.

Asimismo, durante el período analizado se han desarrollado dos ordenanzas relevantes con el objetivo de fortalecer la relación comercial entre consumidores y empresas en Madrid. La primera fue la "Ordenanza Reguladora de Subvenciones a los Mercados de Distrito y Centros Comerciales de Barrio", del 27 de marzo de 2003<sup>5</sup>. La segunda, derogando la primera, fue la "Ordenanza de Subvenciones para la Modernización y Dinamización de los Mercados de Distrito y Centros Comerciales de Barrio", del 23 de diciembre de 2004<sup>6</sup>. La segunda de ellas completa la primera por lo que hace a la concreción de la política de subvenciones. Esta última estuvo sujeta a modificaciones debido a los Acuerdos del pleno del 25 de

---

<sup>5</sup> ANM 2003\9,  
[https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2003\\_9.pdf?idNormativa=7aaf7b3cb0e4f010VqnVCM1000009b25680aRCRD&nombreFichero=ANM2003\\_9&cacheKey=2](https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2003_9.pdf?idNormativa=7aaf7b3cb0e4f010VqnVCM1000009b25680aRCRD&nombreFichero=ANM2003_9&cacheKey=2)

<sup>6</sup> ANM 2005\12,  
[https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2005\\_12.pdf?idNormativa=3c377b3cb0e4f010VqnVCM1000009b25680aRCRD&nombreFichero=ANM2005\\_12&cacheKey=10](https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2005_12.pdf?idNormativa=3c377b3cb0e4f010VqnVCM1000009b25680aRCRD&nombreFichero=ANM2005_12&cacheKey=10)

junio de 2008 y a la ordenanza de adaptación a la Directiva 2006/123, del 30 de marzo del 2011<sup>7</sup>.

Las modificaciones que se realizaron están orientadas, por un lado, a la normalización de la política de subvenciones a los cánones comunitarios (véase la mención explícita a la “no discriminación” entre agentes económicos y la naturaleza “competitiva” de las subvenciones en la modificación del artículo 3.1, en junio del 2008). Por otro lado, se introducen algunas modificaciones en el total de actividades subvencionables, excluyendo las actividades de “fomento a la calidad” (e.g. trabajos de consultoría externa, gastos de consolidación de las marcas, etc) e introduciendo como subvencionables la adquisición de bienes de equipo (e.g. frigoríficos, hornos...). Finalmente, se simplifica el cálculo de las cantidades subvencionables por la vía de la modificación del art. 6 de la mencionada ordenanza.<sup>8</sup> Según el Banco de Datos de Madrid, este tipo de subvenciones se enmarcan en el presupuesto municipal de “Comercio, Mercados y Consumo”, dotado de unos 30M€ al año, que se iniciaron en 2007 y finalizaron con el fin del ciclo económico en 2010.

En el marco de acciones públicas para mejorar la colaboración entre instituciones y empresas cabe destacar dos iniciativas del Ayuntamiento durante el período analizado. En primer lugar, la Agencia de Desarrollo Económico “Madrid Emprende” (marzo de 2004); en segundo lugar, la creación del Consejo de Promoción de la Economía Social (octubre de 2004)<sup>9</sup>; y, en tercer lugar, la prestación de servicios en los Viveros de Empresas a precios públicos (noviembre de 2011)<sup>10</sup>.

“Madrid Emprende” nació con la voluntad de promover el equilibrio territorial de Madrid a través de la promoción económica de infraestructuras empresariales orientadas a la innovación, competitividad e internacionalización de la economía madrileña. “Madrid Emprende” sería disuelta como Organismo autónomo en diciembre de 2013. Entre 2005 y

<sup>7</sup> Se pueden observar las diferencias respecto lo publicado en el Boletín de la Comunidad de Madrid el 13 de enero de 2005(BOCM núm 13, 2005)

[http://www.bocm.es/boletin/CM\\_Boletin\\_BOCM/2005/01/17/01300.PDF](http://www.bocm.es/boletin/CM_Boletin_BOCM/2005/01/17/01300.PDF)

<sup>8</sup> Anteriormente, la subvención podía de ser de hasta el 25 o 30% dependiendo de lo subvencionable y excluyendo impuestos y gastos financieros repercutibles. A partir de la modificación del 2008 pueden ser del 30% para todo lo subvencionable.

<sup>9</sup> ANM 2004\61

[https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2004\\_61.pdf?idNormativa=17257b3cb0e4f010VgnVCM1000009b25680aRCRD&nombreFichero=ANM2004\\_61&cacheKey=2](https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2004_61.pdf?idNormativa=17257b3cb0e4f010VgnVCM1000009b25680aRCRD&nombreFichero=ANM2004_61&cacheKey=2)

<sup>10</sup> ANM 2008\4

[https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2008\\_4.pdf?idNormativa=a3dbf2714e777110VgnVCM2000000c205a0aRCRD&nombreFichero=ANM2008\\_4&cacheKey=18](https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2008_4.pdf?idNormativa=a3dbf2714e777110VgnVCM2000000c205a0aRCRD&nombreFichero=ANM2008_4&cacheKey=18)

2013, el Ayuntamiento invirtió de media 5,77M€/año en el organismo, siendo en total 51,98M€ pagados al organismo según recoge el Banco de Datos de Madrid a partir de datos del Área de Gobierno de Economía y Hacienda (para más información presupuestaria consulte la Figura 6 del apartado 3.2).

El Consejo de Promoción de la Economía Social es un órgano consultivo que tiene como objetivo mejorar la concertación entre actores de la economía social madrileña y el Ayuntamiento. El órgano está formado por entidades de la economía social (e.g. FECOMA), vocales del Ayuntamiento Madrid, un representante de la Comunidad Autónoma y dos observadores de la Universidad Complutense. La creación del Consejo tiene como objetivo “reconocer a los representantes de la economía social como interlocutores sociales y trabajar juntamente con ellos en el diseño y puesta en práctica de las medidas que desde el Ayuntamiento se prevean desarrollar para la promoción de este sector” (Exposición de Motivos, Decreto de Alcaldía, 19/10/2004).

Asimismo, durante el período se impulsó la ordenanza de subvenciones al consumo (marzo 2004)<sup>11</sup> con el objetivo de promover programas de asistencia, información y formación a los consumidores con la finalidad de reforzar los lazos entre instituciones y consumidores.

Finalmente, una última iniciativa a destacar fue la renovación del reglamento del Consejo Municipal de Consumo en septiembre de 2005<sup>12</sup>, con el objetivo de mejorar la participación ciudadana y las funciones de asesoramiento a las instituciones y organismos municipales.

A modo de síntesis, especialmente durante la primera parte del período analizado, el Ayuntamiento creó estructuras orientadas a establecer cauces institucionales por los cuales se pudieran definir prioridades e intereses de los distintos actores económicos de la Ciudad. Asimismo, también se estableció una política de subvenciones centrada en incrementar la relación entre dos actores claves de la economía madrileña: las empresas y los consumidores.

---

<sup>11</sup> ANM

2004\21[https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2004\\_21.pdf?idNormativa=4df07b3cb0e4f010VgnVCM1000009b25680aRCRD&nombreFichero=ANM2004\\_21&cacheKey=10](https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2004_21.pdf?idNormativa=4df07b3cb0e4f010VgnVCM1000009b25680aRCRD&nombreFichero=ANM2004_21&cacheKey=10)

<sup>12</sup> ANM

2005\55[https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2005\\_55.pdf?idNormativa=3d7b46ec02e4f010VgnVCM1000009b25680aRCRD&nombreFichero=ANM2005\\_55&cacheKey=2](https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2005_55.pdf?idNormativa=3d7b46ec02e4f010VgnVCM1000009b25680aRCRD&nombreFichero=ANM2005_55&cacheKey=2)

### 3.2 Políticas de empleo

Durante el período analizado, y debido al fin del ciclo económico 1995-2008, se produce un fuerte incremento del desempleo que llega a su máximo en 2012, con 245.769 parados registrados en la Ciudad de Madrid. El primer incremento anual del paro para el período se produce en 2007, con 109.678 parados -y un incremento interanual neto de 6.657 desempleados.; y la primera reducción en 2013, con la creación neta de 2.933 empleos.

Es en este punto, cuando la desocupación es creciente, las políticas de empleo cobran una especial importancia. Éstas constan de dos grandes esferas: las políticas de empleo activas, aquéllas destinadas a incrementar la tasa de ocupación de un determinado territorio; y las políticas de empleo pasivas, aquéllas dirigidas a la protección del desempleado (e.g. subsidios). Las políticas pasivas son una competencia principalmente estatal, dado que su ejecución depende en gran medida de los Presupuestos Generales del Estado. Asimismo, las políticas activas de empleo se pueden desarrollar de forma dirigida a los trabajadores (i.e. formación a desempleados, entre otras) o a empresas (i.e. estimular a las empresas a la contratación).

Paradójicamente, de acuerdo con los datos aportados por el Área de Hacienda al Banco de Datos de Madrid, la dotación presupuestaria a políticas (activas) de empleo desciende durante la parte del período correspondiente a la crisis, pasando de 64,8M€ en 2009 a 47,7M€ en 2011. Así, podemos afirmar que las políticas de empleo durante el período han sido fuertemente procíclicas.

Las políticas económicas procíclicas son aquellas acciones gubernamentales que siguen la tendencia del ciclo económico. Generalmente, las políticas de empleo se han considerado políticas contra cíclicas porque son especialmente importantes cuando el ciclo económico está agotado y el desempleo es creciente. En otras palabras, estas políticas se han entendido generalmente como un mecanismo de las Administraciones para mantener el PIB, el empleo y los precios estables en el tiempo; y así reducir la volatilidad y las externalidades negativas vinculadas al ciclo económico.

La literatura académica diferencia generalmente entre dos tipos de políticas contra cíclicas. En primer lugar, las políticas relacionadas con los estabilizadores automáticos, es decir, los incrementos presupuestarios que se producen sin una decisión política específica (e.g. los subsidios de desempleo). Y en segundo lugar, las políticas contra cíclicas discrecionales, aquellas que son decididas por las Administraciones para reactivar económicamente un territorio en un momento de contracción económica (e.g. hacer más obra pública). Los Ayuntamientos tienen más competencias

en este último tipo de políticas que en las primeras, que son competencias principalmente reservadas al Estado central.

Las políticas activas de empleo son, sin duda, políticas contra cíclicas discrecionales. En este sentido, parece ser que la consolidación fiscal agotó las provisiones contra cíclicas del Ayuntamiento y llevó a la Administración a prescindir de este tipo de políticas públicas en un área relevante para la recuperación económica y para la salud a largo plazo de la economía en general.

No obstante, si bien es cierto que la literatura académica ha desaconsejado las políticas contra cíclicas discrecionales (e.g. Taylor, 2000), también es verdad que han considerado excepcionalmente útiles éstas cuando tienen efectos positivos en el largo plazo, como podrían ser las actuaciones que permitan consolidar unas instituciones laborales más inclusivas por medio de políticas activas de empleo ambiciosas.

Yendo al detalle de éstas, las políticas activas de empleo pueden ir orientadas a la creación de empleo público, a la liberación de puestos de trabajo vía prejubilación, a la formación/orientación de los trabajadores desempleados, o a la orientación para el autoempleo, entre otras. La competencia y la política principal del Ayuntamiento ha ido en dos direcciones: la formación/orientación de trabajadores desempleados y el incentivo al autoempleo - tal como muestran las Memorias de Actividad de la Agencia para el Empleo del Ayuntamiento de Madrid<sup>13</sup>. Tal que así, la evolución del empleo público en el Ayuntamiento de Madrid y sus organismos ha tenido un comportamiento procíclico, contrayéndose de 2012 a 2015.

Uno de los instrumentos claves para las políticas activas de empleo relacionadas con la orientación, la formación y la promoción del empleo fue la creación del "Organismo Autónomo Local Agencia para el Empleo de Madrid" en mayo del 2004, en sustitución del Instituto Municipal para el Empleo y la Formación Empresarial (IMEFE). La Agencia nació con varias competencias básicas (detalladas en el art. 3 de su Estatuto<sup>14</sup>), como la de prevención al desempleo, promover formación, colaboración con la Comunidad Autónoma para facilitar el acceso al mercado laboral a colectivos

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, 2011:

<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/AgenciaParaElEmpleo/Ayre/Estrategia/MemoriaDeActividades/ficheros/Memoria2011.pdf>

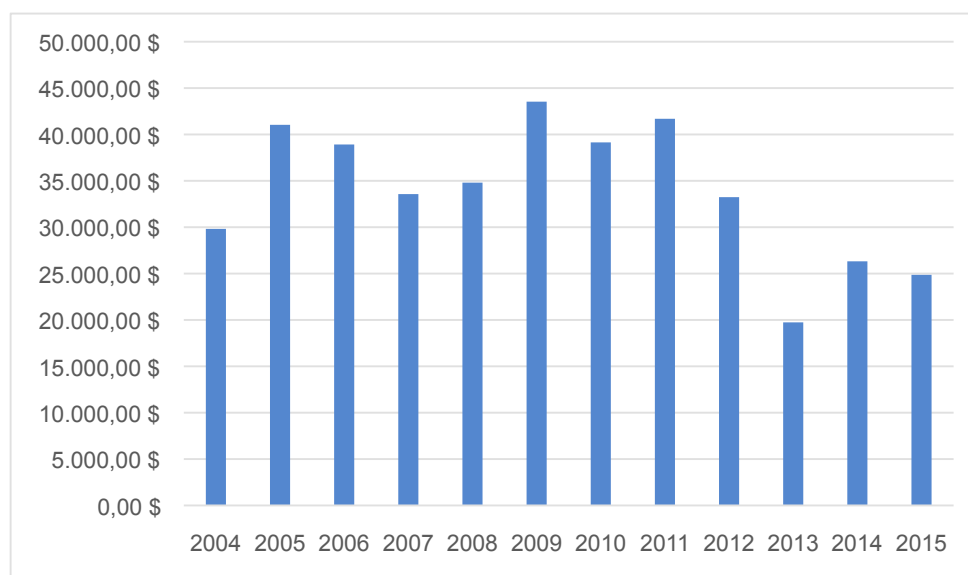
<sup>14</sup> Se puede consultar aquí:

[https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2004\\_36.pdf?idNormativa=02827b3cb0e4f010VqnVCM1000009b25680aRCRD&nombreFichero=ANM2004\\_36&cacheKey=5](https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2004_36.pdf?idNormativa=02827b3cb0e4f010VqnVCM1000009b25680aRCRD&nombreFichero=ANM2004_36&cacheKey=5)

desfavorecidos, fomentar el empleo y el autoempleo, informar de ofertas de empleo, etc.

Para todo ello se dota de prerrogativas, como las de establecer convenios de colaboración con otros organismos, entidades o iniciativas a diferentes escalas (nacional, regional o europea) para la promoción de la ocupación en Madrid u obtener y gestionar subvenciones, entre otras. De acuerdo con la Figura 5, el Ayuntamiento de Madrid dotó presupuestariamente a la Agencia de manera más o menos ascendente hasta 2011. Para el período 2004-2015 la inversión media en la agencia fue de 33,8M€/año.

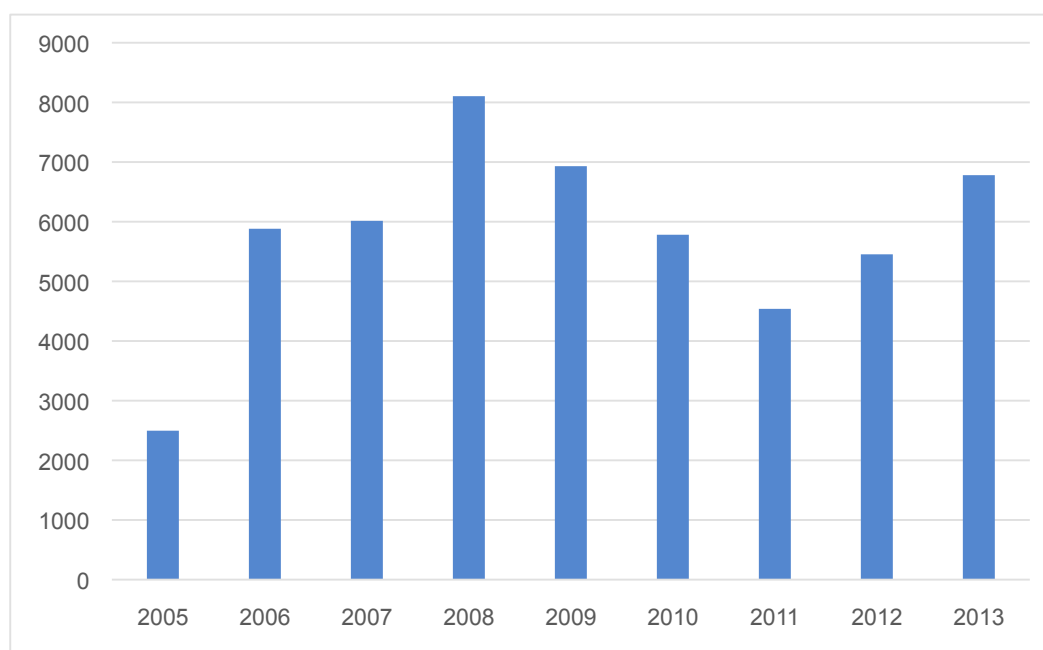
**Figura 5. Presupuesto consolidado Agencia para el Empleo de Madrid (miles de euros)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de Datos de Madrid.

Por otro lado, el proyecto de Madrid Emprende puede ser considerado una política de empleo activa desde el punto de vista de la empresa. En este sentido, aunque con dotaciones presupuestarias distintas, la inversión del Ayuntamiento ha seguido una tendencia parecida que en el caso de la Agencia para el Empleo (Figura 6).

**Figura 6. Presupuesto consolidado Madrid Emprende (miles de euros)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de Datos de Madrid.

En suma, podemos decir que las políticas activas de empleo en el municipio de Madrid han tenido un comportamiento principalmente procíclico. En primer lugar, las agencias destinadas a realizar tales políticas (e.g. promoción del autoempleo, entre otras) vieron erosionado su presupuesto por la consolidación fiscal y, en segundo lugar, las ofertas públicas de empleo descendieron durante el período por la misma razón. Asimismo, donde el Ayuntamiento de Madrid tenía más competencias en el plano teórico, las políticas activas de empleo, se observa como éstas fueron rápidamente disminuidas por las dificultades presupuestarias.

En este sentido podemos observar cómo el efecto de la consolidación fiscal en el Ayuntamiento de Madrid ha ocasionado la reducción al mínimo de las políticas contra cíclicas discrecionales y el redireccionamiento de toda la política pública madrileña a criterios de equilibrio fiscal, independientemente de las necesidades y la trayectoria previa de la economía madrileña.

### **3.2.1 Orientación e intermediación**

Tal como afirma alguna literatura académica, parte del éxito de muchos mercados laborales está en la capacidad de éstos de encontrar mecanismos institucionales de concertación de la cantidad y la calidad del empleo. Durante la primera parte del período analizado (precrisis) se desarrollaron

fórmulas para la mejora de la coordinación entre actores económicos (tal como queda mencionado en el capítulo 3.1). En este sentido, y para la promoción del empleo y su calidad, se creó en septiembre de 2003 el Consejo Local para el Desarrollo y el Empleo de Madrid, que reunía a los principales sindicatos y patronales de Madrid. Esta iniciativa se puede interpretar como un intento de promoción y protección del empleo madrileño.

Asimismo, la Agencia para el Empleo dio durante el período orientación laboral a los desempleados a través de las Agencias de Zona –que promueven una atención personalizada cerca del domicilio- y el SIOP (Servicio de Información y Orientación Profesional), para personas con especial dificultad para acceder al mercado laboral.

### 3.2.2 Formación

Es pertinente mencionar que durante el período analizado el Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad Autónoma firmaron en octubre del 2006 el convenio de colaboración para la constitución del “Consortio para la Construcción de un centro de Formación de Hostelería y Restauración”.

Asimismo, la Agencia para el Empleo de Madrid, de manera cofinanciada con la Comunidad y el Fondo Social Europeo, desarrolló extensos programas de formación de acuerdo con las necesidades del mundo empresarial y las características de los parados. El historial de estos cursos consta en las memorias de la Agencia<sup>15</sup>.

Madrid Emprende desarrolló planes parecidos, pero más orientados al emprendimiento y al reequilibrio territorial, y en consecuencia, no

---

<sup>15</sup> 2011:

<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/AgenciaParaElEmpleo/Ayre/Estrategia/MemoriaDeActividades/ficheros/Memoria2011.pdf>

2012:

<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/AgenciaParaElEmpleo/Ayre/Estrategia/MemoriaDeActividades/ficheros/Memoria%202012.pdf>

2013:

<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/AgenciaParaElEmpleo/Ayre/EstrategiaYPlanificacion/MemoriaDeActividades/ficheros/Memoria%202013.pdf>

2014:

<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/AgenciaParaElEmpleo/Ayre/EstrategiaYPlanificacion/MemoriaDeActividades/ficheros/Memoria2014.pdf>

2015:

<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/AgenciaParaElEmpleo/Ayre/EstrategiaYPlanificacion/MemoriaDeActividades/ficheros/Memoria%202015.pdf>



totalmente focalizados a los desempleados, como sí es el caso de la Agenda para el Empleo de Madrid.

### **3.2.3 Promoción, protección y creación de ocupación**

Por lo que hace al autoempleo, Madrid Emprende durante el período citado desarrolló tareas de asesoramiento para la creación de empresas y, por tanto, la creación de puestos de trabajo. Por otro lado, más allá de las labores de orientación y de formación que realiza la Agencia para el Empleo, cabe destacar que también realizó asesoramiento para el autoempleo para extrabajadores por cuenta ajena.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, por lo que hace a las políticas de promoción, protección y creación de empleo, el comportamiento del Ayuntamiento durante el período fue procíclico, dotando de un presupuesto creciente en políticas de empleo durante el momento de auge del ciclo económico, y reduciéndolo durante el período contractivo. Lo mismo ocurrió con la creación de empleo público que se vio afectada de igual forma por la consolidación fiscal.

#### **4. Políticas de innovación**

Con el objetivo de describir el diseño y el alcance de las políticas de innovación del Ayuntamiento de Madrid durante el período 2003-2015, en el apartado 4.1 se explicarán las principales acciones de la institución en el terreno de la innovación y, en el apartado 4.2 se explicará la dotación presupuestaria que ha tenido la innovación durante el período analizado por parte de la corporación municipal.

##### **4.1. Principales acciones desarrolladas**

Las políticas de innovación son aquellas políticas públicas orientadas a la creación de valor añadido por vía de la promoción tecnológica.

En julio de 2005 se creó la Comisión de Coordinación de las Nuevas Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones<sup>16</sup>, que tenía como objetivo principalmente actuar como apoyo a la modernización de las instituciones públicas, garantizar la presencia del Ayuntamiento en foros de coordinación con otras administraciones, el desarrollo de informes y la promoción de las nuevas tecnologías en general.

Por otro lado, parte de la actividad de Madrid Emprende se ha desarrollado en el terreno de la innovación. Por un lado, se creó en 2008 'Madrid Bioemprende', con el objetivo de dar formación a investigadores, profesores y estudiantes con alguna idea de negocio relacionada con la biotecnología. Asimismo, este programa incluía un premio de 30.000€ para dar impulso al emprendimiento.

Entre estos proyectos, Madrid Emprende también desarrolló las llamadas "Unidades de Innovación", con el objetivo de introducir innovación en el funcionamiento interno de las PYMES madrileñas. Este programa se realizó en coordinación con asociaciones sectoriales y la CEIM-CEOE.<sup>17</sup>

Por otra parte, Madrid Emprende también participó durante el período analizado en clústers sectoriales, como Madrid Plataforma Logística (MPL), Madrid Centro Financiero Internacional y Centro de Innovación para la Logística y el Transporte por Carretera (CITET), orientados a promover la innovación en el mundo empresarial. Asimismo, cabe mencionar la

---

<sup>16</sup> ANM 2005\44

[https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2005\\_44.pdf?idNormativa=0a5a46ec02e4f010VqnVCM1000009b25680aRCRD&nombreFichero=ANM2005\\_44&cacheKey=1](https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2005_44.pdf?idNormativa=0a5a46ec02e4f010VqnVCM1000009b25680aRCRD&nombreFichero=ANM2005_44&cacheKey=1)

<sup>17</sup>

[https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/MadridEmprende/Publicaciones/MemoriasAnuales/me\\_2008.DEF.pdf](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/MadridEmprende/Publicaciones/MemoriasAnuales/me_2008.DEF.pdf)

participación de Madrid Emprende en la Fundación Parque Innovación con estos mismos objetivos.

La piedra de toque fue la puesta a punto de la Nave Boëtticher (Campus de la innovación) en el año 2015, que consistía en la puesta a disposición de la ciudad en el Distrito de Villaverde de un equipamiento público orientado a la promoción del emprendimiento y la innovación<sup>18</sup>.

En el marco de las observaciones anteriores, vale la pena mencionar que parte de la estrategia en pro de la innovación del Ayuntamiento, se centró en el incentivo a la colaboración público-privada como motor de la innovación. Prueba de ello es la "Ordenanza de dinamización de actividades comerciales en dominio público" del 2015 en la que se explicitó tal objetivo.<sup>19</sup>

Observamos que las políticas de innovación marco que se desarrollaron fueron orientadas mayormente a pequeñas unidades de producción (PYMES y personas físicas). Es decir, fueron políticas muy orientadas a ayudar a paliar los costes de la innovación para unidades de pequeña escala por la vía de la reducción de costes fijos, como con la Nave Boëtticher o la participación del Ayuntamiento en clusters sectoriales (CITAT o MPL). Dicho esto, este tipo de políticas de innovación son transversales -no tienen una atención específica a un sector relevante de la economía de la ciudad<sup>20</sup>- y por tanto tampoco goza, aparentemente, de la voluntad de mejorar la productividad de un sector específico de la economía madrileña.

Las únicas políticas que tienen un enfoque sectorial concreto son las desarrolladas por Madrid Emprende el año 2006<sup>21</sup>, que desarrolla iniciativas orientadas al turismo y hostelería (Madrid World Congress City y la Oficina de asesoramiento ante la "ley frente al tabaquismo"), al comercio (Asesoramiento a los vendedores de prensa) y al sector audiovisual (con el acuerdo FADAE-Madrid de Cine). Tal que así, en el 2007, se inician las

---

<sup>18</sup> ANM 2015\16

[https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2015\\_16.pdf?idNormativa=a69f7d9044d9c410VgnVCM2000000c205a0aRCRD&nombreFichero=ANM2015\\_16&cacheKey=8](https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2015_16.pdf?idNormativa=a69f7d9044d9c410VgnVCM2000000c205a0aRCRD&nombreFichero=ANM2015_16&cacheKey=8)

<sup>19</sup> ANM 2014\22

[https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2014\\_22.pdf?idNormativa=11996e07d6f76410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&nombreFichero=ANM2014\\_22&cacheKey=21](https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2014_22.pdf?idNormativa=11996e07d6f76410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&nombreFichero=ANM2014_22&cacheKey=21)

<sup>20</sup> Políticas como las citadas anteriormente, entre otras, como la Ventanilla Única Empresarial, la Ventanilla Economía Social o el Punto de Asesoramiento e Inicio de Tramitación.

<sup>21</sup>

<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/MadridEmprende/Publicaciones/MemoriasAnuales/Informe%20Anual%202006%20ME.pdf>

políticas denominadas de “internacionalización”, con la Oficina de Apoyo al Inversor –orientada al sector de exterior de la economía madrileña.

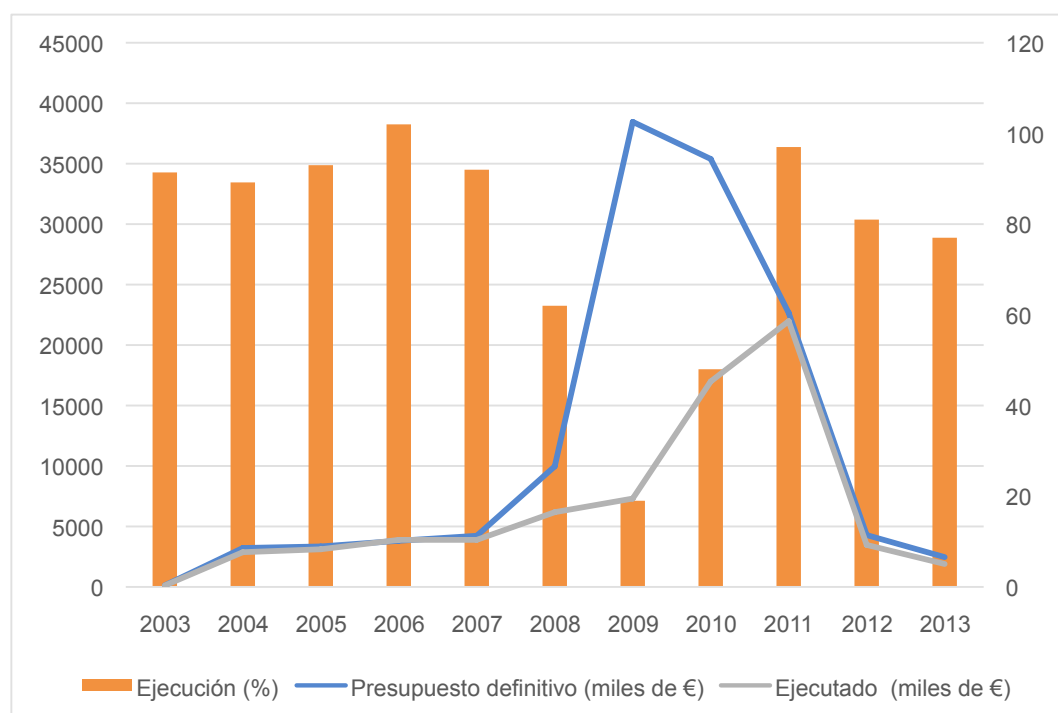
También vale la pena destinar parte de la atención a la cronología de los hechos. Cuando se hace el mayor esfuerzo en políticas de innovación es a partir de 2008, ya en el ocaso del ciclo económico español. En este sentido, este tipo de políticas parecen llegar tarde en el marco de la acción de gobierno municipal. En otras palabras, se podría haber desarrollado un marco de políticas estratégicas para innovación en un momento de mayor auge del ciclo económico, donde hubiese habido más posibilidades de desarrollar políticas más ambiciosas, como lo sería el objetivo de desligar la innovación a las necesidades cortoplacistas de la recesión. Estas políticas se pueden considerar cortoplacistas porque, aunque las políticas de innovación tienen un efecto positivo en el crecimiento económico a largo plazo según la literatura académica, se priorizó el objetivo de austeridad al bienestar a largo plazo. Esto se verá especialmente claro en el marco presupuestario municipal (apartado 4.2).

A la postre, también se puede argumentar de igual manera en la innovación que en las políticas activas de empleo. Ambas pueden ser políticas acíclicas o políticas contra cíclicas discrecionales que pueden ser usadas en beneficio a corto plazo -participar en la estabilización del PIB- y a largo plazo, ya que son potencialmente buenas políticas para el bienestar y la productividad futura.

#### **4.2. Marco presupuestario municipal**

De acuerdo con los anuarios económico-financieros, el gasto en innovación era muy bajo en el año 2003, ligeramente superior a los 100m€. Antes del fin del ciclo económico se produce un incremento significativo del presupuesto hasta llegar a cifras cercanas a los 4.000m€ en 2007. Entre el año 2008 y el 2011 se produce un fuerte incremento del presupuesto en innovación hasta llegar a los 22.000m€. A partir del 2012 se reduce drásticamente el gasto en innovación, volviendo a estar por debajo de cifras de 2006 (Figura 7).

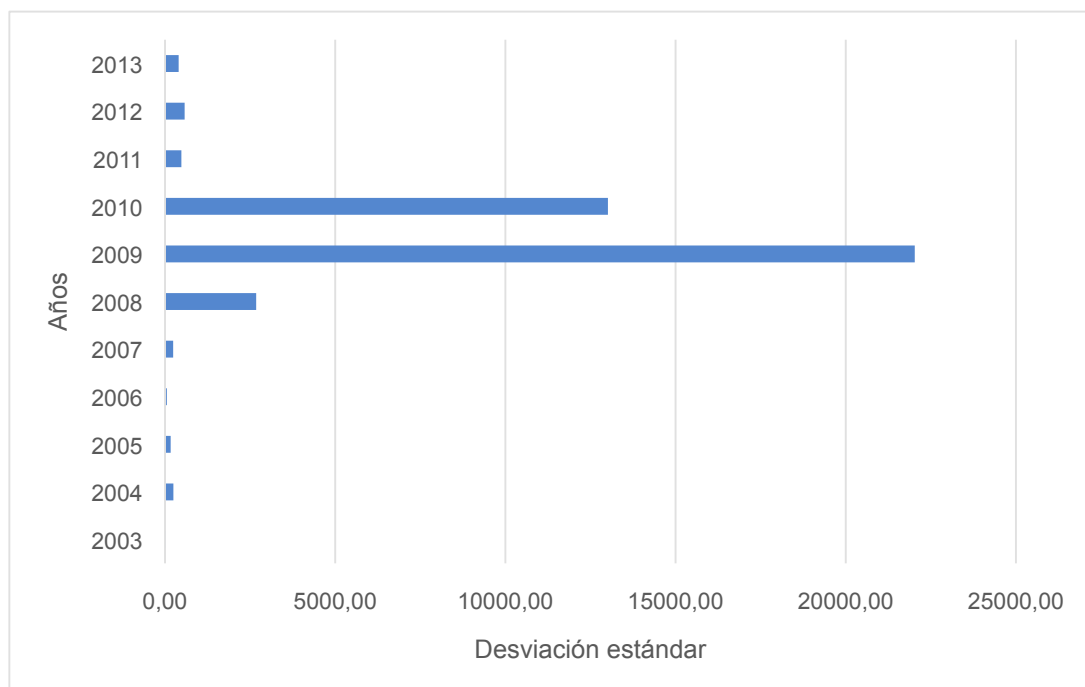
**Figura 7. Innovación y tecnología. Presupuesto Ayuntamiento de Madrid**



Fuente: Anuarios económico-financieros. Gráfico de barras, eje de la derecha. Líneas, eje de la izquierda.

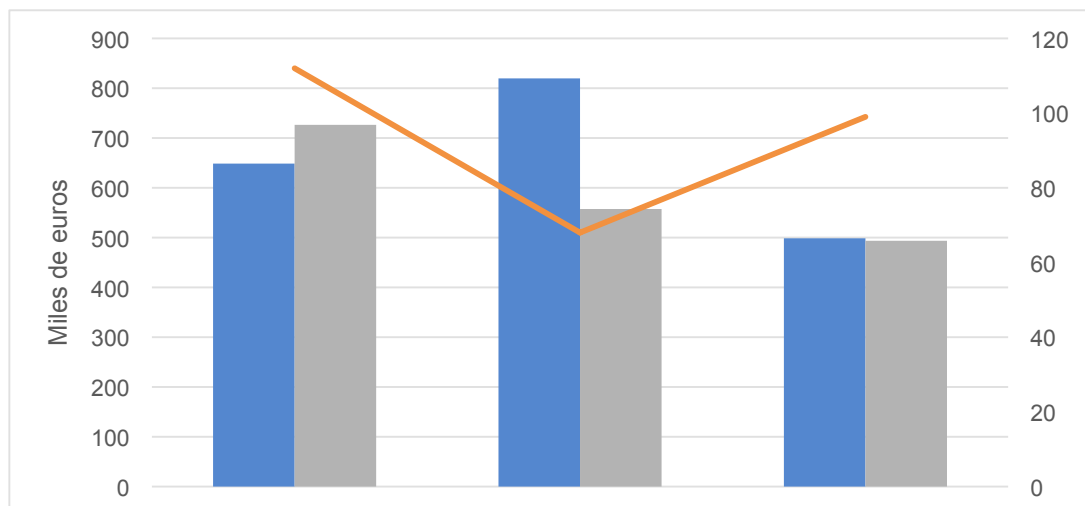
En otras palabras, el Ayuntamiento de Madrid empezó a invertir en innovación en el ocaso del ciclo económico español (1995-2008) y, ante el fin de las provisiones anticíclicas y el cambio de política económica en 2012, volvió a los niveles anteriores. Tal cuestión también se percibe observando la relación entre lo presupuestado y lo ejecutado, que si bien se mantiene en lo habitual durante la mayor parte del período, durante los años 2008, 2009 y 2010 diverge considerablemente, tal y como podemos observar tanto en la Figura 7 como en la Figura 8.

**Figura 8. Desviación estándar de Presupuesto definitivo en “Tecnología e Innovación” y presupuesto ejecutado**



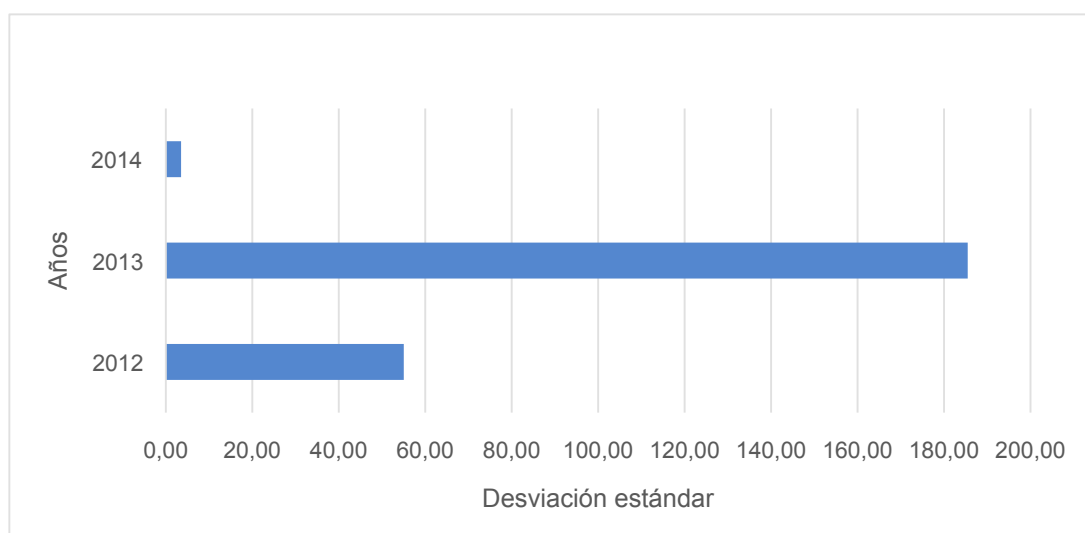
Fuente: Anuarios económico-financieros

En el anuario económico-financiero consta otra partida presupuestaria relacionada con la innovación a partir del año 2012. Ésta es una partida destinada a la colaboración público-privada y la innovación social. Aunque esta partida es menor y tiene una relación menos directa, forma parte del marco presupuestario de las políticas de innovación (Figura 9 y 10). Tal partida nace en plena crisis económica y se verá gradualmente reducida durante el período de consolidación fiscal.

**Figura 9. Colaboración público-privada e innovación social**

Fuente: Anuarios económico-financieros. En el eje de abscisas, de izquierda a derecha, los años 2012, 2013 y 2014.

Nota: La línea naranja hace referencia al porcentaje de € ejecutados (eje de al derecha). Los gráficos de barras están vinculados al eje izquierdo de la figura, las azules son el Presupuesto definitivo y las grises el Ejecutado.

**Figura 10. Desviación estándar del presupuesto definitivo respecto a lo ejecutado**

Fuente: Anuarios económico-financieros. Elaboración propia.

En suma, podríamos resumir que las principales políticas públicas en el terreno de la innovación son de tipo transversal (tal como se ha explicado

en apartado 4.1): se inician de forma tardía en el ocaso del crecimiento económico español y sufren una fuerte contracción cuando las provisiones contracíclicas del Ayuntamiento se agotan. Asimismo, los años 2009 y 2010 destacan por una fuerte distorsión entre lo presupuestado y lo ejecutado en materia de innovación.

En conclusión, la evolución de las políticas de innovación va en la línea de la política económica general de las Administraciones públicas españolas durante el período. En este sentido, aunque las políticas de innovación podrían ser consideradas unas políticas beneficiosas tanto a corto como a largo plazo, el Ayuntamiento no hizo ninguna excepción y presupuestó y ejecutó de forma procíclica en el período.



## **5. Análisis y evaluación del impacto de las estructuras de gestión supramunicipal**

El marco de la política municipal es el nivel de gobernanza más cercano al ciudadano; por tanto, el último nivel de gobierno de España. En el siguiente apartado se analizan el impacto de las capas de gobernanza supramunicipal en el desarrollo de políticas públicas en el Ayuntamiento de Madrid del año 2003 al 2015.

En primer lugar, se revisará la cooperación supramunicipal en el Ayuntamiento de Madrid. Se entiende por cooperación, tal como señala la literatura académica, como la colaboración oficial entre entes públicos de niveles de gobierno distintos con el objetivo de conseguir de una manera más eficiente objetivos que se presumen comunes.

En segundo lugar, se analizará cómo legislaciones superiores a la municipal determinan el universo de políticas públicas posibles en el marco municipal de Madrid y si se han producido cambios significativos durante el período analizado.

### **5.1 Cooperación con administraciones supramunicipales**

De acuerdo con la literatura académica (Ferreria, 2006) la cooperación supramunicipal es una obligación de acuerdo con, por ejemplo, la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

Las instituciones más cercanas a la cooperación supramunicipal de acuerdo con lo dispuesto en la LBRL (art 3) son la provincia, el área metropolitana y las mancomunidades de municipios. Éstas son instituciones poco desarrolladas en Madrid, ya que la Comunidad de Madrid es uniprovincial, a la vez que tampoco se ha desarrollado institucionalmente de manera significativa el área metropolitana de Madrid -a pesar de su peso económico y poblacional.

En este sentido podemos resumir los principales logros en cooperación supramunicipal en los consorcios y convenios que tiene el Ayuntamiento con otras Administraciones del Estado. Los consorcios hacen referencia a las entidades creadas entre administraciones y fundaciones con el objetivo de promover alguna cuestión en interés de todas las partes implicadas. Por contraste, los convenios son acuerdos entre administraciones y/o entidades con el objetivo de cooperar para un determinado objetivo, pero sin la creación de nuevas entidades.

Durante el período analizado se crearon tres consorcios, todos ellos en el año 2006, con distintos objetivos. Dos de ellos están relacionados con la política exterior española, específicamente son la Casa Árabe y el Centro

Serafad-Israel, donde el Ayuntamiento coopera con el Ministerio de Asuntos Exteriores y otras administraciones municipales y autonómicas, como queda resumido en la Tabla 10. El otro consorcio creado en 2006 se forma con la Comunidad de Madrid, concretamente con la Consejería de Empleo y Mujer, con el objetivo de construir el Centro de Formación de Hostelería y Restauración en San Blas. Se pueden consultar los distintos consorcios en los que participa el Ayuntamiento en la Tabla 10.

**Tabla 10. Principales consorcios en los que participa el Ayuntamiento de Madrid**

	Instituciones	Empresas o fundaciones	Año
Casa América	Ministerio de Asuntos Exteriores, Comunidad de Madrid		1990
Casa Árabe	Ministerio de Asuntos Exteriores, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Junta de Andalucía, Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Córdoba y Ayuntamiento de Madrid		2006
Centro Sefarad-Israel	Ministerio de Asuntos Exteriores y Comunidad de Madrid		2006
Consortio Institución Ferial de Madrid (IFEMA)	Comunidad de Madrid, Cámara de Comercio e Industria	Fundación Montemadrid	1980
Consortio de Transportes de Madrid	Comunidad de Madrid, Municipios adheridos, y diversas entidades, como operadores privados de transporte, sindicatos y asociaciones de usuarios y consumidores		1985

Círculo de Bellas Artes de Madrid (CBA)	Comunidad de Madrid, Ministerio de Cultura y Cultura y Ayuntamiento de Madrid	Vilaplana y Iberia	1880
Consorcio para la construcción, puesta en marcha y gestión de un Centro de Formación de Hostelería y Restauración en San Blas.	Comunidad de Madrid (Consejería de Empleo y Mujer) y Ayuntamiento de Madrid		2006

Fuente: Web Ayuntamiento de Madrid. Elaboración propia.

Cabe mencionar un Consorcio que no consta en la Tabla 10 y que fue constituido en 2001 junto con la Comunidad de Madrid, el denominado "Consorcio de Organización de las Infraestructuras de la Candidatura Olímpica de Madrid"<sup>22</sup>.

El Ayuntamiento de Madrid desarrolló multitud de convenios de colaboración durante el período, tanto con empresas, asociaciones, otras administraciones locales e instituciones supramunicipales, que son las que nos ocupan.

Observamos que estos convenios tienen como socios principales distintos ministerios del Gobierno central. Por un lado, estos convenios sirven para desarrollar política con objetivos municipales comunes, como son el tratamiento de las aguas de Madrid o el etiquetado del pescado en Mercamadrid. Por otro lado, durante el período se firma también un convenio con la Casa Asia (conformada por el Ministerio de Exteriores y la Generalitat de Catalunya) que está más orientado a colaborar en la política exterior española, un ámbito menos relevante para la política municipal

Podemos ver todos estos acuerdos en la siguiente tabla:

<sup>22</sup> Consorcio de Organización de las Infraestructuras de la Candidatura Olímpica de Madrid

[https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2001\\_40.pdf?idNormativa=88579d2e3fd4f010VgnVCM1000009b25680aRCRD&nombreFichero=ANM2001\\_40&cacheKey=3](https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2001_40.pdf?idNormativa=88579d2e3fd4f010VgnVCM1000009b25680aRCRD&nombreFichero=ANM2001_40&cacheKey=3)

**Tabla 11. Principales convenios con entidades supramunicipales**

	Instituciones	Empresas o fundaciones	Año
Marco General de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y el Ayuntamiento de Madrid en el ámbito del saneamiento y la depuración. Ejecución del Plan Nacional de Calidad de las Aguas, Saneamiento y Depuración 2007 - 2015	Ministerios de Medio Ambiente y Ayuntamiento de Madrid		2009
Convenio Marco de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ayuntamiento de Madrid	Ministerio de Agricultura y Ayuntamiento de Madrid		2006
Convenio entre Casa Asia y el Ayuntamiento de Madrid	Ministerio de Exteriores, Ayuntamiento de Barcelona y Generalitat de Catalunya		2005 (se fundó en 2001)

Fuente: Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid

Globalmente, podemos ver cómo tanto los consorcios como los convenios se desarrollaron partiendo de objetivos comunes. Los principales objetivos durante el período fueron el impulso de la cultura, la internacionalización de España y de su capital, el apoyo al comercio madrileño, a la sostenibilidad medioambiental y la seguridad alimentaria, y la formación.

Cabe mencionar que asuntos importantes de política pública que surgieron principalmente durante la recesión económica, tal como los de mantener algunos gastos públicos importantes a largo plazo para la economía madrileña (e.g. políticas de empleo o innovación), el desarrollo institucional supramunicipal fue escaso. Parece lógico que en un momento donde el retroceso de la autonomía municipal es importante, como se explicará seguidamente en el punto 5.2, la política municipal hubiera trasladado parte

de su responsabilidad en política pública a organismos supramunicipales por medio de las fórmulas legales que permite la ley. Esto se podría haber intentado, por lo menos, para las políticas clave a largo plazo para la economía madrileña, especialmente teniendo en cuenta la fuerte interdependencia económica entre municipios de la Comunidad de Madrid.

## **5.2 Imposición de políticas desde administraciones supramunicipales**

Las competencias municipales vienen determinadas por instituciones supramunicipales, como lo son la Comunidad Autónoma de Madrid y el Gobierno de España. La ley principal que rige el funcionamiento de los municipios son las Bases de Régimen Local de 1985.

La Ciudad de Madrid también tiene delimitada sus competencias por leyes que emanan del poder central como la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid de las Cortes Generales del Estado, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Ni que decir tiene que, en virtud de las competencias recogidas en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, el Gobierno Autonómico también ha legislado sobre las competencias municipales tal que así en la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

Este conjunto de leyes viene a determinar el grado de autonomía de los municipios madrileños conforme a la elaboración de las políticas públicas. Así como cuáles son de exclusiva competencia de los ayuntamientos (e.g. el alumbrado público) y cuáles son competencias compartidas con el resto de las administraciones (e.g. la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres).

Si analizamos las principales ordenanzas aprobadas durante el período, observamos que en todas aquellas competencias que son compartidas, sean sectoriales (e.g. educación) o transversales (e.g. política de subvenciones), con otras administraciones se usa como base jurídica de la ordenanza la legislación desarrollada tanto en la Comunidad Autónoma como en Leyes orgánicas del Estado. Aquí una lista no exhaustiva de estas leyes para el período analizado:

- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas
- La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
- Real Decreto Legislativo 1/2007, Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.
- Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, de seguridad general de los productos supuso la derogación
- Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid

Por tanto, las limitaciones de tipo competencial se producen en dos sentidos. En primer lugar, se produce la limitación por medio de la concreción de la base jurídica de las competencias municipales (e.g. las Bases de Régimen Local). Éstas delimitan qué es competencia de los organismos municipales y a qué nivel (e.g. exclusiva o compartida). En segundo lugar, se producen limitaciones de tipo competencial en aquellas competencias compartidas con instituciones supramunicipales, las cuales acaban legislando de facto sobre la política pública municipal (por ejemplo, la ley del Suelo de la Comunidad de Madrid).

Cabe recordar que toda esta legislación está sujeta a armonización de acuerdo con el derecho comunitario. Asimismo, forma parte de lo habitual la transposición de Directivas europeas al derecho nacional en todos sus niveles, así como armonizaciones de tipo negativo, como podrían ser las sentencias del Tribunal del Justicia de la UE. En este sentido, durante el período analizado el Ayuntamiento de Madrid hace una ordenanza de transposición de la Directiva de Servicios y Establecimiento de la UE, entre otras de menor alcance como la Directiva 97/11/CE y la 96/61/CE.

En este sentido, durante este lapso se producen varios cambios legislativos que modificaron sustancialmente el marco competencial madrileño. El primero fue sobre una competencia muy relevante en el ámbito municipal, como es el de la ordenación territorial, por medio de la Ley del Suelo del año 2001. Tal como muestra la literatura académica existente (Lora-Tamayo Vallvé, 2002), el objetivo de la ley fue el de acabar con la heterogeneidad normativa y, por tanto, erosionar la autonomía municipal por lo que hace a planificación urbanística.

Por otro lado, otro momento significativo fue la transposición de la Directiva Servicios el año 2011 donde se modificaron o derogaron más de 20 ordenanzas y reglamentos municipales para adaptar la normativa europea y su particular transposición estatal en la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a

las actividades de servicios y su ejercicio y Ley 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Finalmente, cabe mencionar la modificación de las competencias municipales por medio de la Ley 27/2013 para la sostenibilidad de la administración local. En virtud de la sostenibilidad financiera, la ley restringe el marco de políticas públicas de las Administraciones locales bajo dos grandes prismas; primero, la prohibición de duplicidades y, segundo, por medio de la asunción de competencias no enteramente municipales solo en caso de solvencia financiera demostrable. Lo que afectó severamente a la autonomía municipal durante el período más duro de la crisis económica.

En resumidas cuentas, podemos afirmar que las competencias municipales se han visto mermadas durante el período analizado desde la mayoría de los ámbitos supramunicipales existentes. Analizado globalmente, esto obedece a dos tendencias. La primera, a unas preferencias por parte de instituciones supramunicipales por reducir la heterogeneidad legislativa. Y, la segunda, por la decisión de la Administración central de poner coto al gasto municipal para solucionar parte de la crisis fiscal española generada por la recesión económica. En conclusión, podemos afirmar que en el período se gesta un cambio *de facto* en la distribución competencial entre los distintos niveles de gobierno, donde la autonomía municipal queda en un segundo plano.

Esto fue, seguramente, algo más ideológico durante la primera fase del período analizado, donde se consideraba la excesiva heterogeneidad legislativa, sea entre municipios o entre Estados Miembros de la UE, como un impedimento al crecimiento económico. No obstante, durante la recesión, la puesta en dique seco de la autonomía municipal fue una decisión pragmática con el objetivo de paliar las dificultades a corto plazo de la política española para conseguir el objetivo del equilibrio presupuestario a nivel estatal.

Seguramente, en esta decisión no se calcularon los costes económicos de evolucionar hacia un modelo *de facto* menos descentralizado, aunque por la evolución previa de la autonomía municipal esto no parece ser la preocupación principal de la política española en las últimas décadas.

## **6. Análisis y evaluación del desarrollo turístico**

En este capítulo se discuten las políticas y el impacto del turismo en la Ciudad de Madrid durante el período analizado. Este análisis consta de tres puntos de vista. El primero, el análisis económico coste-beneficio. Segundo, las externalidades sociales del turismo. Y finalmente, el impacto medioambiental de éste.

### **6.1 Análisis coste-beneficio de las políticas de promoción turística**

El período analizado se caracteriza por un bajo dinamismo legislativo por parte del Ayuntamiento de Madrid. En este sentido, con la temática exclusiva del turismo, el Ayuntamiento no aprobó ninguna nueva ordenanza sobre las actividades turísticas, a excepción de la Ordenanza fiscal sobre el precio público de las visitas turísticas guiadas.

Las grandes iniciativas institucionales se han producido en el terreno de creación de organismo autónomos, como son los casos del Organismo Autónomo Patronato de Turismo de Madrid (2004), la Creación del Consejo Asesor de Turismo de la Ciudad de Madrid (2012) y la Creación de la Comisión Técnica de Coordinación y Apoyo al Desarrollo de Eventos de Turismo de Negocios de la Ciudad de Madrid (2008).

A pesar del escaso movimiento legislativo mencionado, el turismo ha sido uno de los motores económicos de Madrid, y de España en general, tanto en el período expansivo del ciclo económico (1995-2008) como en el recesivo. Usando las estadísticas disponibles, observamos que en actividades muy conectadas al turismo (comercio, transporte, alojamiento y restauración) el número de horas trabajadas representa aproximadamente un 28% del total de las horas trabajadas en la Comunidad de Madrid<sup>23</sup>. Que este porcentaje se haya mostrado estable tanto en expansión como en recesión (i.e. la desviación estándar para el período 2000-2016 es 0,38) resulta significativo, ya que muestra que la recesión no ha tenido un efecto especialmente negativo en la oferta de empleo disponible.

Uno de los costes habituales del turismo es que la especialización en este tipo de servicios absorba a otros sectores productivos de la economía. En este sentido, parece ser que el crecimiento del turismo ha respetado cierta simetría ocupacional con el resto de los sectores de la economía madrileña. Tan es así, que la tasa de crecimiento del sector turístico está linealmente

---

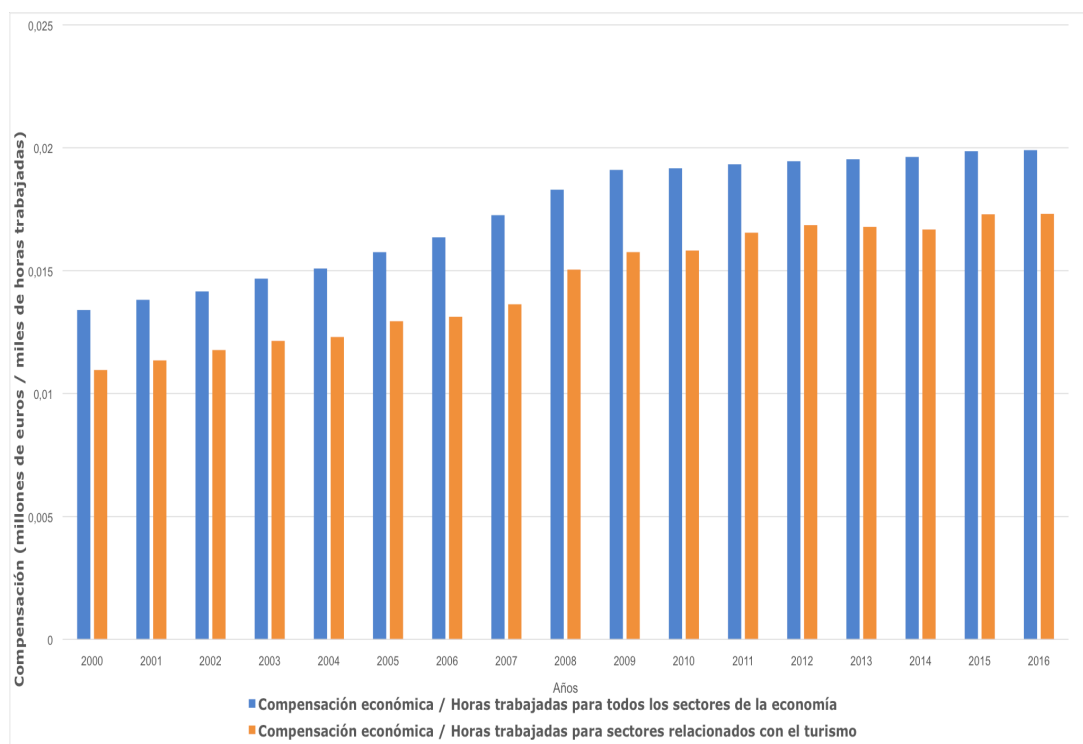
<sup>23</sup> En este caso se usan expresamente los datos de la C.de Madrid a falta de de datos más desagregados. Datos extraídos de Eurostat.



correlacionada con el crecimiento económico de todos los sectores en un 70% de acuerdo con los datos del INE<sup>24</sup>.

Asimismo, otro de los costes habituales del turismo es que, a pesar de ser muy intensivo en trabajo, éste acostumbra a ser de baja calidad por lo que hace a las retribuciones. Vemos en la Figura 11 que esto es así en el caso madrileño, por lo que podemos concluir que el turismo durante el período ha representado una parte significativa y estable del empleo total en Madrid pero peor retribuida respecto a la media general.

**Figura 11. Compensación económica por hora trabajada**



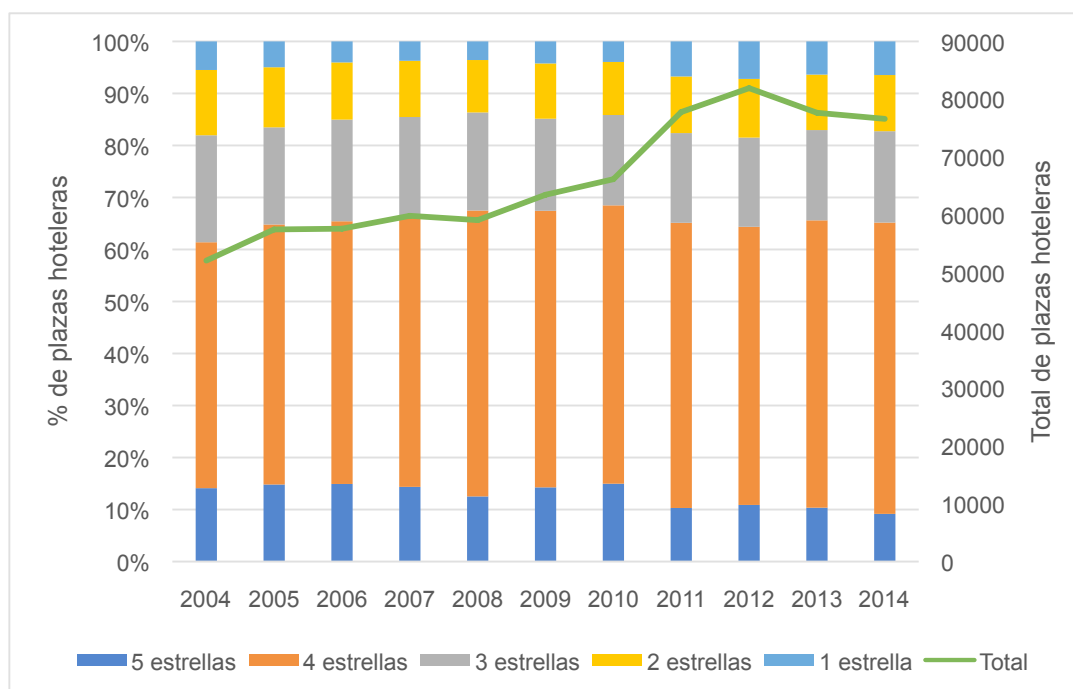
Fuente: Eurostat. Elaboración propia. Comunidad de Madrid

Un dato relevante es que, aunque el período analizado recoge una etapa de crecimiento y otra de crisis, la evolución de la oferta turística en la ciudad de Madrid ha sido creciente casi para todo el período –a excepción de estancamientos puntuales y poco relevantes en el 2008, 2013 y 2014– y la tasa de ocupación no ha sufrido fuertes contracciones durante el período (Figura 12). Asimismo, la composición de esta oferta hotelera creciente no

<sup>24</sup> A falta de datos más desagregados se usan los datos de la Comunidad de Madrid. Concretamente la serie homogénea 2000-2015  
[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736167628&menu=resu ltados&secc=1254736158133&idp=1254735576581#](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=resu ltados&secc=1254736158133&idp=1254735576581#)

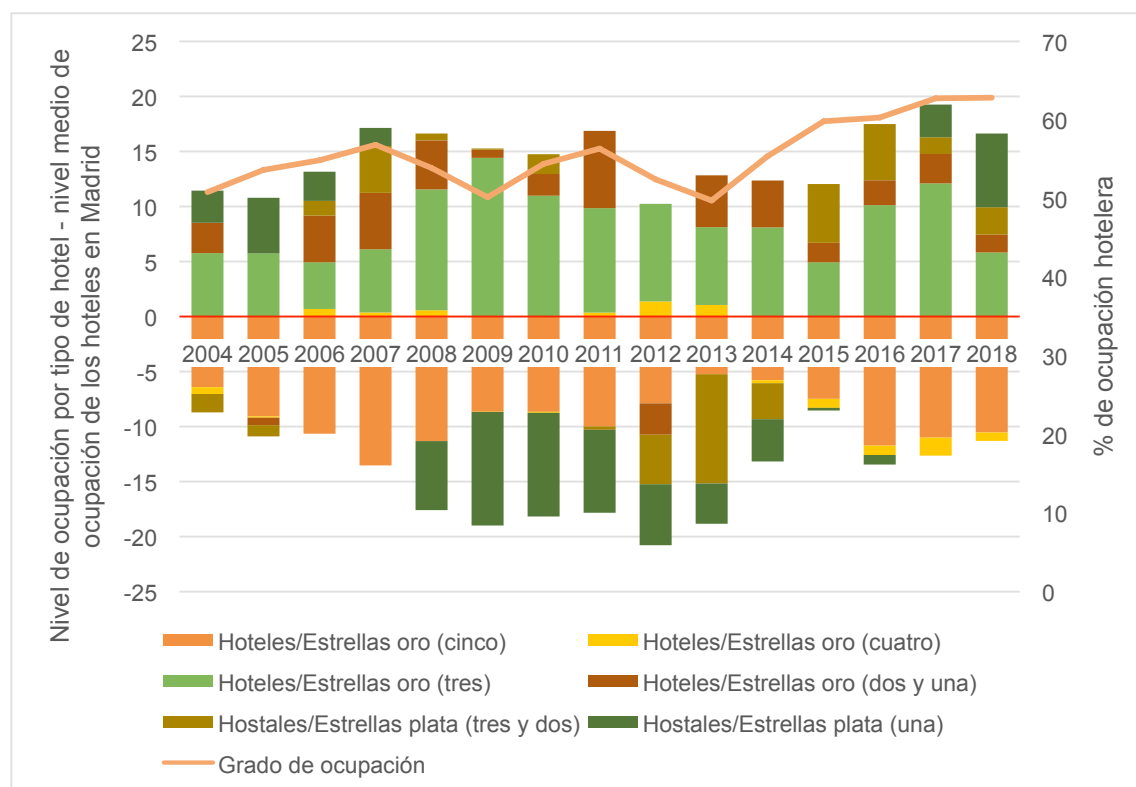
ha variado demasiado durante el período, siendo las plazas hoteleras de cuatro estrellas, de media, el 50% de la oferta turística disponible (Figura 13).

**Figura 12. Oferta hotelera en la ciudad de Madrid**



Fuente: Base de datos de la ciudad de Madrid. Elaboración propia.

**Figura 13. Grado de ocupación y por tipo de hoteles**



Fuente: Base de datos de la ciudad de Madrid. Elaboración propia.

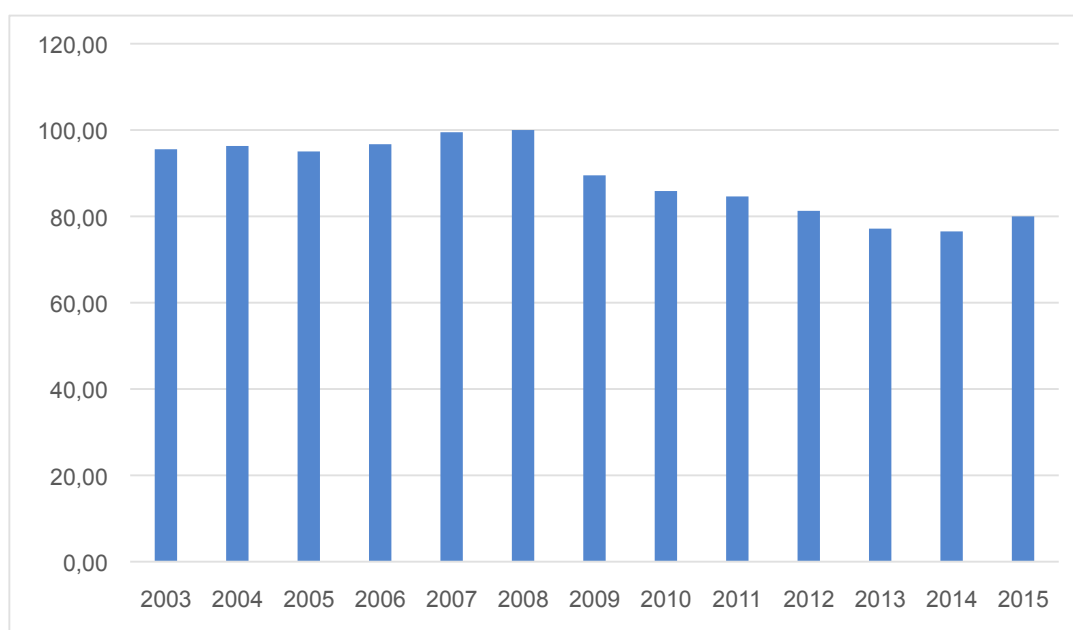
La razón por la cual el turismo ha incrementado sistemáticamente su oferta, pero no ha incrementado significativamente su dimensión respecto a otros sectores radica en que el precio medio del turismo ha bajado sistemáticamente desde el 2008 (Figura 14). Esto nos lleva a afirmar que el incremento de la oferta hotelera en Madrid se ha basado en ser, principalmente, competitiva en precios.

Esto resulta paradójico por lo que nos diría la teoría económica convencional. Tradicionalmente los sectores considerados *non-trabable* (no comerciables), como el turismo o la construcción, tienen una tendencia hacia la inflación porque están sujetos a menor competencia que el sector *tradable* de la economía, como por ejemplo la manufactura. Esto se debe principalmente a que los sectores non-tradable son difícilmente imitables porque el producto con el que se trabaja es singular (e.g. en el caso del turismo el clima es un ejemplo clásico), por eso, están sujetos a menos competencia y por tanto, tienen la posibilidad de ser más caros. En este sentido, los precios en el sector turístico cayeron incluso estando la inflación en positivo. Esto es, sin duda, una estrategia que ha permitido un incremento del turismo (i.e. vender más) a menor precio a pesar de ser razonable desde el punto de vista competitivo apostar por una estrategia

relacionada con incrementar precios en detrimento de la oferta turística. Un dato de este fenómeno es que los sectores altamente relacionados con el turismo (e.g. hostelería, transporte...) tienen un peso similar respecto a toda la economía, tanto al principio como al final de la crisis.

Esto nos dice algo significativo de la política pública española. Durante la época de vuelta a la convergencia competitiva, es decir, cuando se desarrollaban políticas de devaluación interna (i.e. reducción de costes laborales etc) sectores menos expuestos a presiones externas también decidieron participar de la desinflación competitiva (i.e. bajar precios) cuando las características del sector permitían no hacerlo. Resulta una muestra relevante del consenso general que ha habido en España por este tipo de políticas.

**Figura 14. Índice de precios hoteleros**



Fuente: Elaboración propia. INE. Base 100=2008

Con estos datos podemos concluir varias cuestiones sobre los costes y beneficios del turismo. En primer lugar, no hubo cambios significativos por lo que hace a la legislación explícitamente turística en Madrid durante el período, y tampoco varió significativamente la composición de la oferta hotelera madrileña. En segundo lugar, el turismo siguió representando, de manera estable, una parte relevante del empleo total de Madrid. Aunque por contraste, éste fue sistemáticamente de peor calidad. En tercer y último lugar, el sostenido incremento de la demanda turística se desarrolló bajo una estrategia de precios decrecientes desde el año 2008. Esto permitió

captar una demanda turística importante que mantuvo el tamaño del sector en buena forma durante los tiempos duros de la recesión pero hizo inviable paliar uno de los costes habituales del turismo, los sueldos bajos respecto a otros sectores.

## **6.2 Evaluación del impacto social (externalidades)**

El impacto social del desarrollo turístico se refiere, por una parte, a la expulsión de población local de los lugares donde tradicionalmente ha vivido y al empeoramiento de sus condiciones de vida. Se puede manifestar a través de la pérdida de población en los lugares de la ciudad que acoge mayor actividad turística, la proliferación de los alojamientos turísticos, y la saturación del espacio y los servicios públicos en estas zonas.

Pese a la ausencia de datos suficientes para alcanzar conclusiones determinantes sobre el impacto de la actividad turística en las condiciones de vida de la población madrileña en el periodo 2003-2015, se describen a continuación las aproximaciones que se han realizado.

### **a) Pérdida de población**

El pasado verano de 2018 la Junta de Gobierno aprobó el Plan Especial de Regulación del Uso de Hospedaje (PEH) que regirá en los barrios centrales de la ciudad. El documento establece una nueva regulación de los usos compatibles y autorizables del hospedaje en edificios destinados a viviendas, en función de la zona, del uso del edificio y de su protección, entre otras cuestiones. En él también se establecen las diferentes zonas consideradas y el tratamiento para cada una de ellas. El Primer Anillo corresponde a los barrios del Distrito Centro (Sol, Palacio, Justicia, Embajadores, Cortes, Universidad), mientras que el Segundo Anillo corresponde a los barrios de los Distritos de Chamberí, Salamanca, Retiro y Arganzuela, y a los barrios de Argüelles (Distrito Moncloa-Aravaca) y El Viso (Distrito Chamartín).

Para el análisis del presente estudio (que cubre un periodo temporal diferente) se han considerado los barrios del Primer Anillo, además del barrio de Jerónimos, por su cercanía y por la actividad turística que se desarrolla en ellos (confirmada por el Plan Especial anterior).

En primer lugar nos detenemos en el análisis de la evolución de la población de estos barrios para observar si la presión turística ha podido influir de alguna manera en la pérdida de población en estos barrios. En la siguiente figura se aprecia que durante el periodo 2003-2015 la población del Distrito Centro ha descendido significativamente. Alrededor de un 11% (15.337

personas) de pérdida de población se puede observar en este periodo en el Distrito.

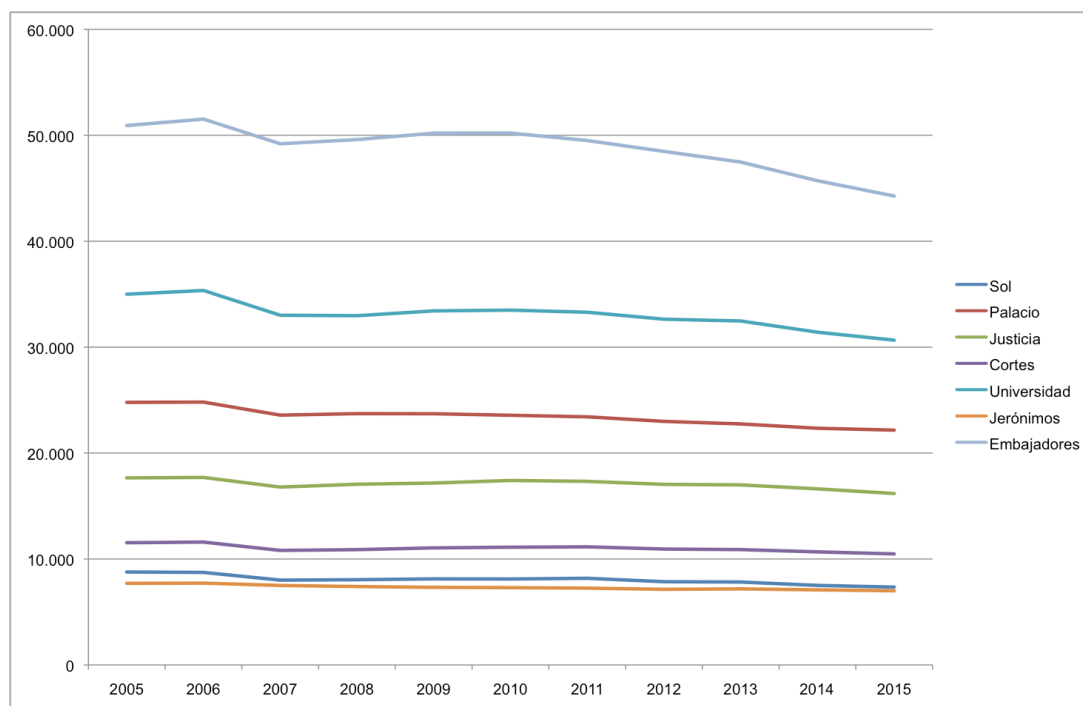
**Figura 15. Población en el Distrito Centro 2003-2015**



Fuente: Portal estadístico de Madrid. Elaboración propia

Al profundizar en la evolución de la población por barrios, detectamos que los que sufren mayor pérdida de población durante el periodo de estudio son precisamente el más turístico, Sol, con un descenso del 16%, y los más poblados, Embajadores y Universidad, con un descenso del 13 y el 12,4%, respectivamente.

**Figura 16. Población de los barrios del Distrito Centro y el barrio Jerónimos 2005-2015**

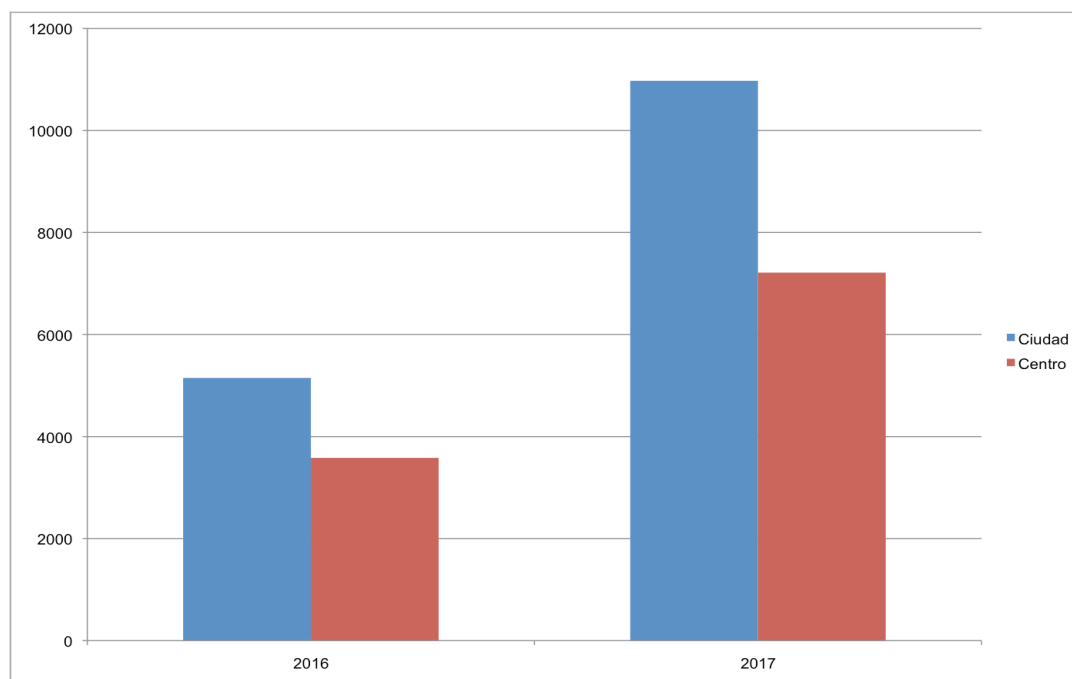


Fuente: Portal estadístico de Madrid. Elaboración propia

Para analizar las posibles causas vinculadas a la actividad turística de esta pérdida de población local procedemos a revisar los datos de alojamientos turísticos en estas zonas durante el mismo periodo.

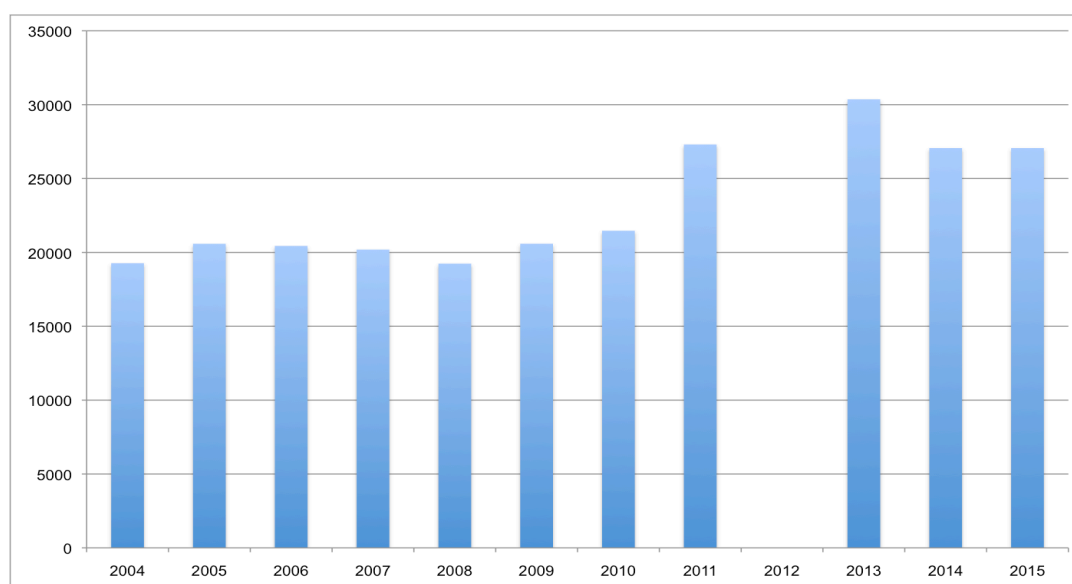
En primer lugar en lo referente a los alojamientos turísticos en apartamentos y viviendas. En la última fase del periodo del estudio se aprobó el Decreto 79/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid. El registro de los datos de este tipo de establecimientos se comienza a realizar a partir del año 2016, es decir, posteriormente al periodo de estudio. No obstante, en la siguiente figura se muestran los datos de los años 2016 y 2017 para constatar el orden de magnitud de este apartado.

**Figura 17. Viviendas de uso turístico en Madrid y Distrito Centro 2016-2017**



Fuente: Portal estadístico de Madrid. Elaboración propia

**Figura 18. Plazas hoteleras en Distrito Centro 2004-2015**



Fuente: Banco de datos de Madrid. Elaboración propia



El volumen del descenso de población local en el Distrito Centro en 2003-2015 (15.337 personas) es significativamente mayor que el aumento de las plazas en viviendas usadas como alojamientos turísticos en 2016-2017 (3.631) y que el incremento de plazas hoteleras en Centro (7.794), pero bastante menor que el incremento de plazas hoteleras (24.529) en la ciudad, la mayor parte de ellas en hoteles de 4 estrellas.

A falta de más datos para el periodo del estudio no se pudo concluir que la reducción de la población local durante el periodo de estudio esté asociada al aumento de los apartamentos turísticos en las mismas zonas.

Tampoco se podría establecer una relación cuantitativa entre la pérdida de población en el Distrito y el aumento de oferta hotelera durante el periodo de estudio, por ser significativamente mayor la primera.

#### **b) Empeoramiento de las condiciones de vida**

Establecer una relación entre la pérdida de calidad de la población local y el turismo durante el periodo de estudio resulta, si cabe, más complicado con los datos de los que se dispone. Para realizar este complicado análisis se ha acudido a las encuestas de satisfacción de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid para los años disponibles del periodo 2003-2015. En ellas no se realizaron preguntas que vinculen directamente las condiciones de vida de la población madrileña con la actividad turística, ni en los barrios donde ésta es más intensa ni en el resto o el conjunto de la ciudad.

No obstante, si identificamos las variables incluidas en las encuestas que podrían tener de alguna manera relación con la actividad turística, se pueden mostrar algunos datos, como los siguientes:

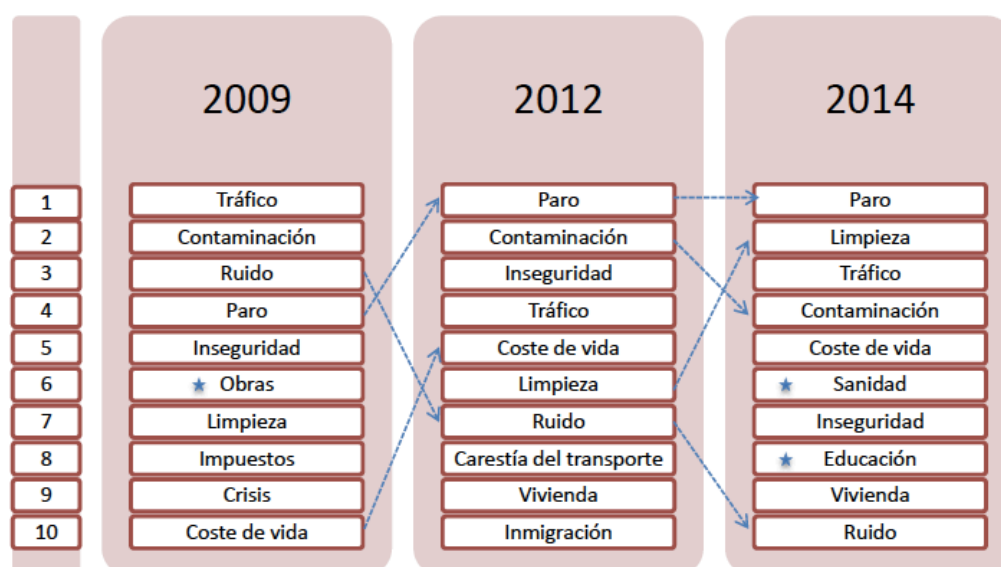
Los datos sobre la evolución de la percepción sobre los 10 problemas principales que afectan a la ciudadanía en el conjunto de la ciudad se puede observar que algunos de ellos se podrían vincular con la actividad turística, como el ruido, la limpieza o el coste de la vida. Mientras que el ruido va subiendo y bajando puestos según el año de la encuesta, la limpieza comienza el periodo de estudio en los últimos puestos de la lista y termina en los primeros. Por otra parte, el coste de la vida aparece en la lista en la segunda mitad del periodo de estudio, coincidiendo con la contracción o crisis económica. Figuras 19 y 20.

**Figura 19. Evolución de los 10 principales problemas que más afectan a la ciudadanía de Madrid 2006-2009 y 2012**

Agenda egocéntrica: los 10 problemas que afectan más a los ciudadanos					
	2006	2007	2008	2009	2012
1	Tráfico	Tráfico	Seguridad	Tráfico	Trabajo/Paro
2	Obras	Seguridad	Tráfico	Contaminación	Contaminación del aire
3	Seguridad	Vivienda	Economía	Ruidos	Seguridad
4	Vivienda	Transporte público	Vivienda	Seguridad	Tráfico
5	Transporte público	Ruidos	Trabajo	Trabajo	Tráfico
6	Inmigración	Trabajo	Contaminación	Economía	Limpieza
7	Ruidos	Obras	Transporte público	Obras	Transporte público
8	Trabajo	Economía	Inmigración	Limpieza	Ruidos
9	Aparcamiento	Contaminación	Ruidos	Transporte público	Infraestructuras y Equipamientos
10	Limpieza	Limpieza	Sanidad	Impuestos	Gobierno y Administración

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid 2012. Principales resultados

**Figura 20. Evolución de los 10 principales problemas que más afectan a la ciudadanía de Madrid 2009-2012-2014**

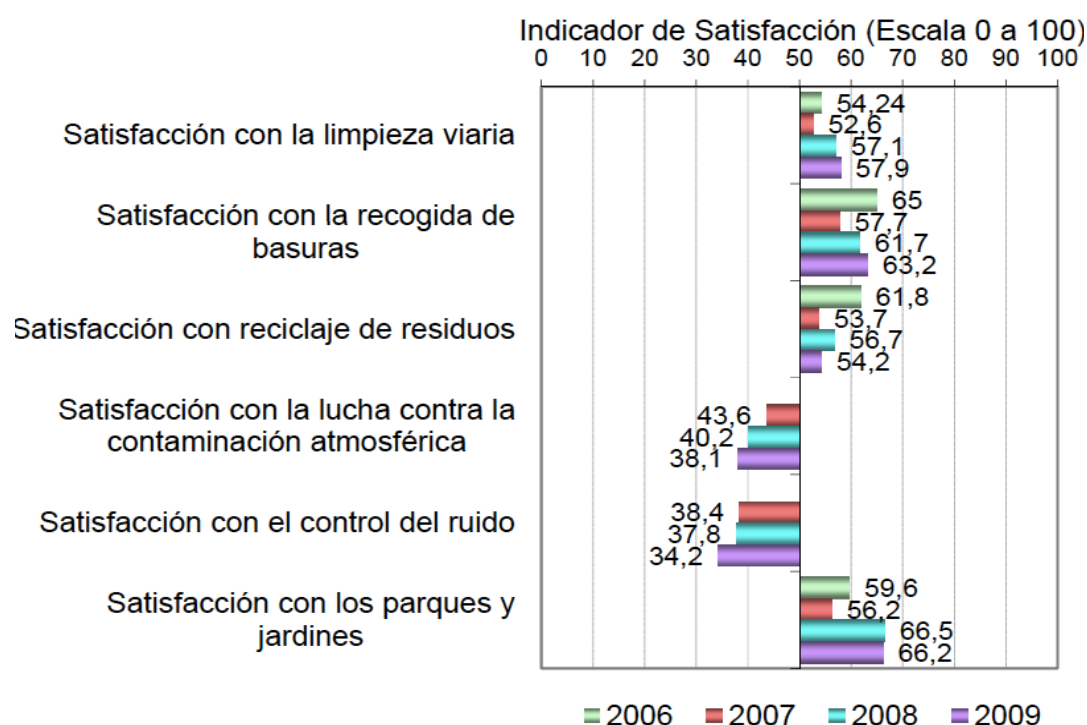


Nota: se ha revisado la clasificación de los problemas de los años 2009 y 2012 a fin de hacerla comparable a la clasificación de 2014.

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid 2014. Principales resultados

En el caso del ruido el grado de insatisfacción con la situación empeoró en la ciudad para la primera parte de la que se tienen datos (2006-2009), como se puede observar en al siguiente figura.

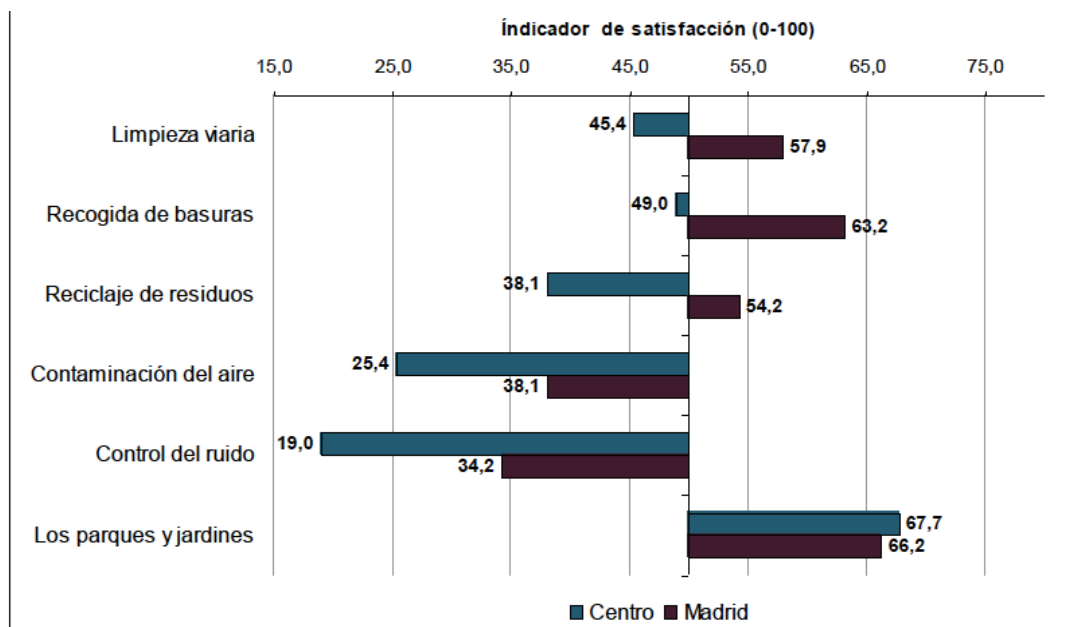
**Figura 21. Satisfacción con los servicios de Medio Ambiente de Madrid 2006-2009**



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid. Series temporales 2006-2009

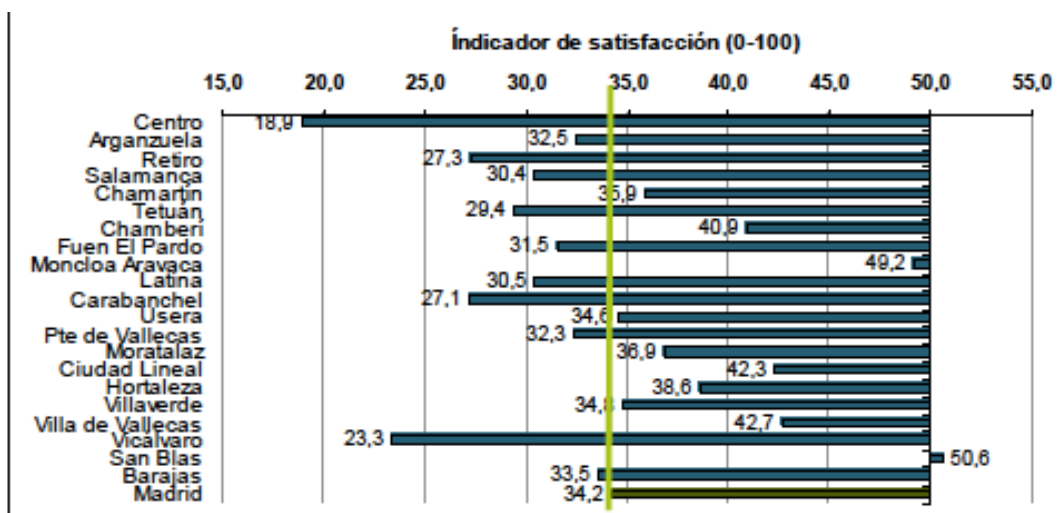
Concretamente en el Distrito Centro, donde se desarrolla más intensamente la actividad turística, se encuentra que los datos desagregados solamente están disponibles para los años 2009, 2012 y 2014. En estos tres años el grado de satisfacción de la población con el control del ruido es muy reducido, aunque se puede observar una ligera mejoría en 2014. También se observa que el Distrito Centro es el que peor calificación tiene por sus vecinos y vecinas en todos los años para los que existen datos, 2009, 2012, 2014 (una muestra gráfica de ello es la Figura 23 para el año 2009).

**Figura 22. Indicadores de satisfacción de Medio Ambiente Distrito Centro 2009**



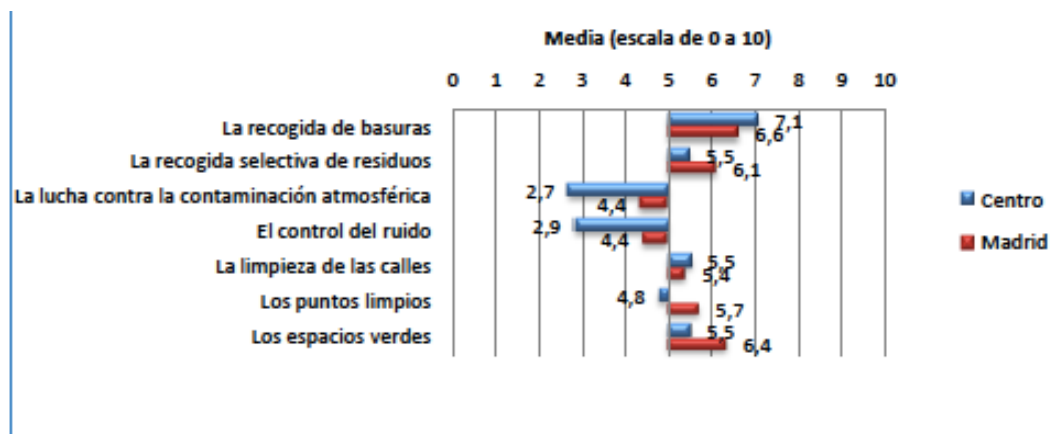
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid 2009. Análisis territorial: Distrito a distrito

**Figura 23. Satisfacción con el control del ruido. Comparativa entre distritos de Madrid 2009**



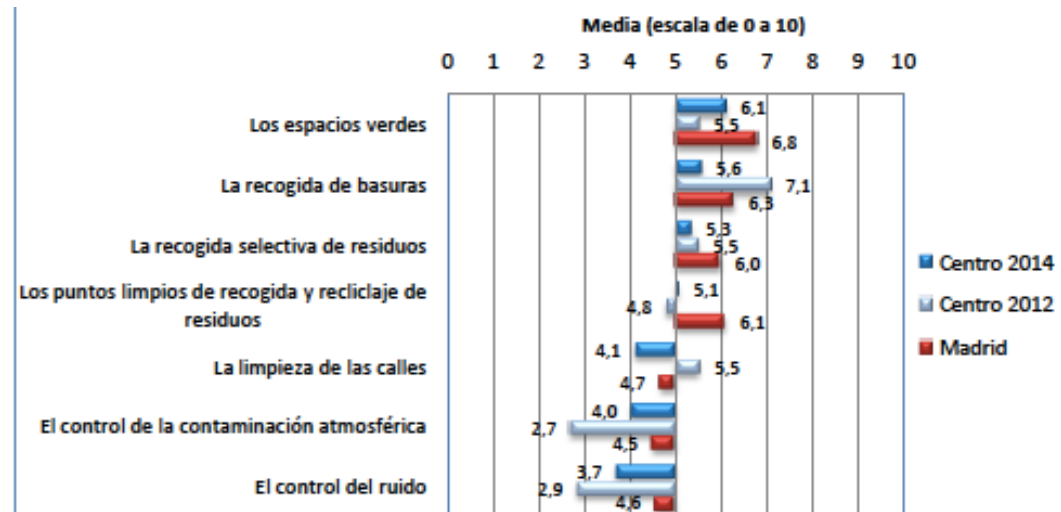
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid 2009. Análisis territorial: Distrito a distrito

**Figura 24. Indicadores de satisfacción de Medio Ambiente Distrito Centro 2012**



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid 2012. Análisis territorial: Distrito a distrito

**Figura 25. Indicadores de satisfacción de Medio Ambiente Distrito Centro 2014**

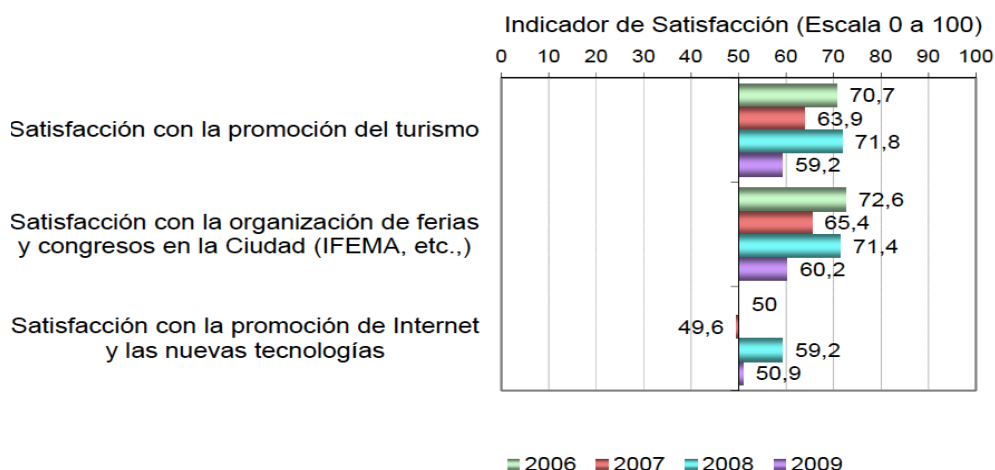


Fuente: Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid 2014. Madrid, distrito a distrito

Por otra parte, la única pregunta referida directamente a la actividad turística está relacionada con la satisfacción con la promoción turística, la cual no permite hacer una valoración sobre la opinión de la población sobre los inconvenientes del turismo, sino sobre la publicidad del mismo. En

cualquier caso, para los años 2006-2009 en el conjunto de la ciudad la opinión parece que empeora un 10%.

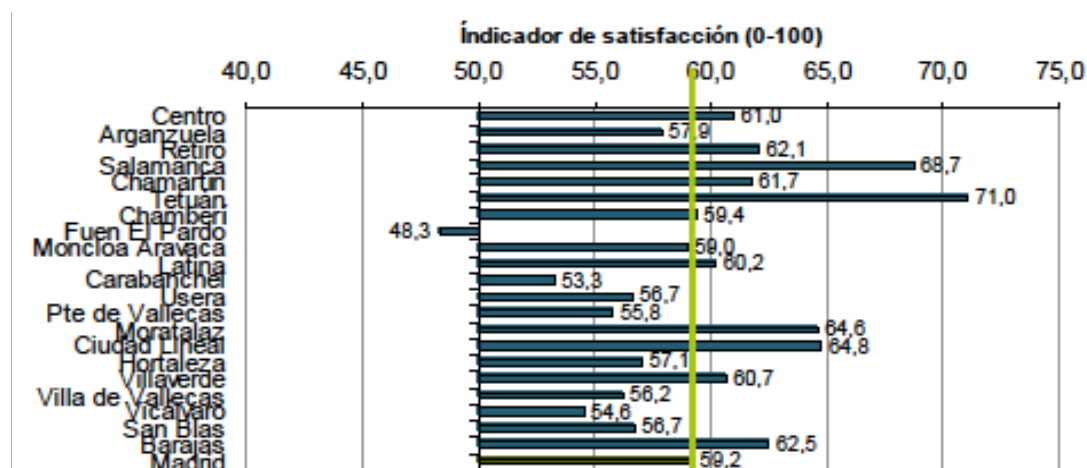
**Figura 26. Satisfacción con la promoción del turismo en Madrid 2006-2009**



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid. Series temporales 2006-2009

En el caso del Distrito Centro en el año 2009 se observa que la opinión se encuentra por encima de la media de los distritos de la ciudad.

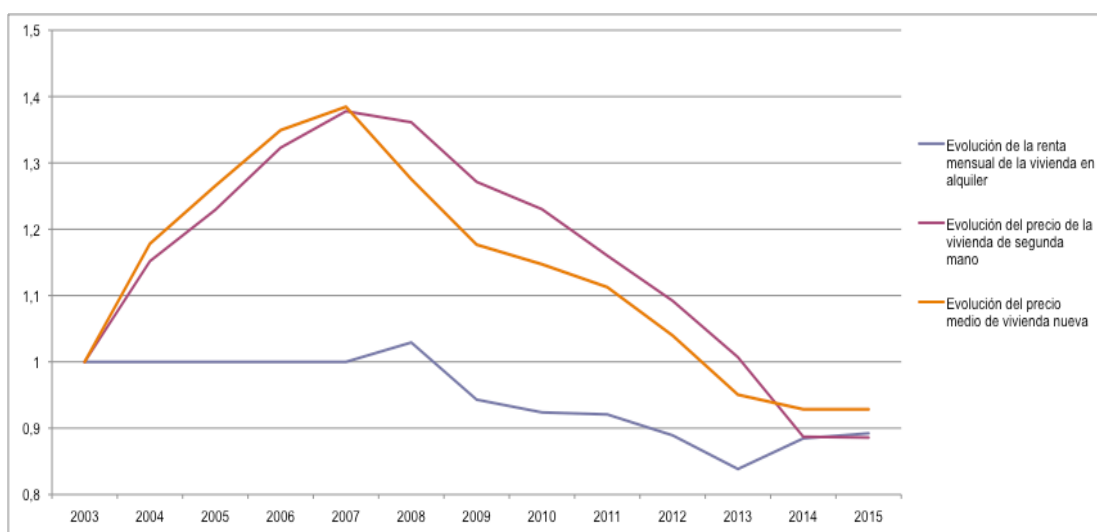
**Figura 27. Satisfacción con la promoción del turismo por distritos 2009**



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid 2009. Análisis territorial: Distrito a distrito

Asimismo, analizamos el posible impacto de la actividad turística sobre el acceso a la vivienda de la población local. En la siguiente figura se puede observar que los precios de acceso a la vivienda en la ciudad se vieron reducidos en la segunda parte del periodo de estudio, terminando éstos por debajo de los del inicio. Por lo tanto, el posible efecto de la presión turística durante el periodo de estudio sobre el precio de la vivienda parece que fue compensado con creces u ocultado por las consecuencias de la crisis financiera asociada precisamente al pinchado de la burbuja inmobiliaria.

**Figura 28. Evolución de los precios de acceso a la vivienda en Madrid (Números índice 2003=1)**



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid

### 6.3 Evaluación del impacto ambiental (externalidades)

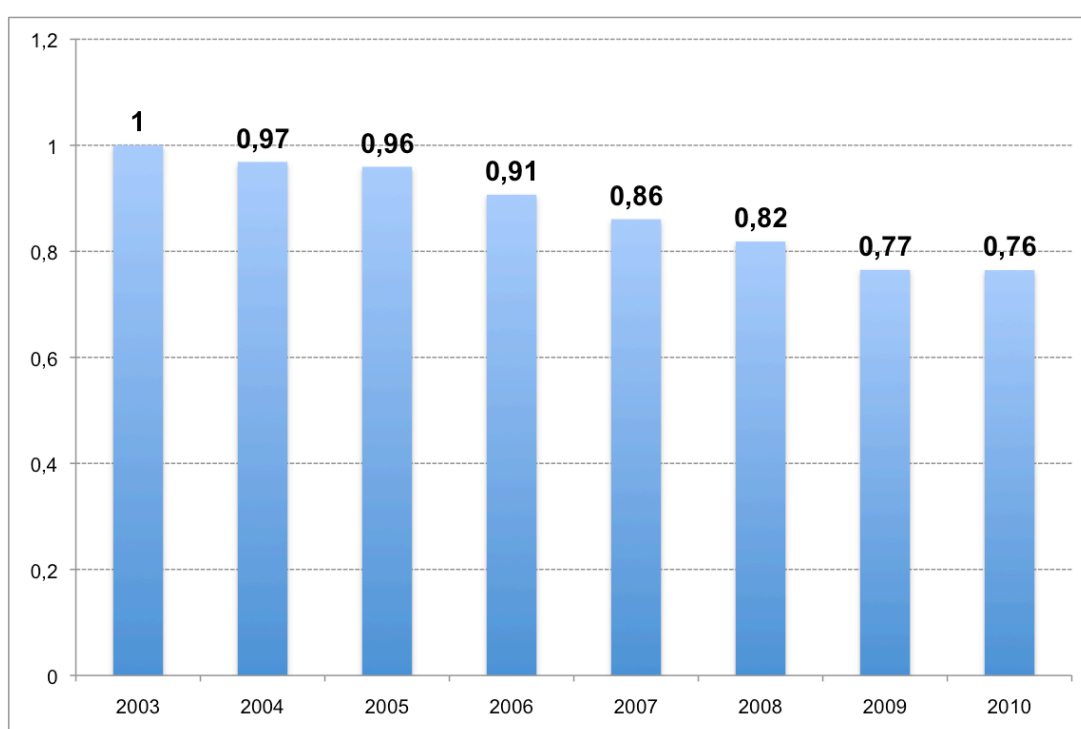
El impacto ambiental asociado al turismo en Madrid se podrá estimar en base a las emisiones de gases de efecto invernadero, causantes del cambio climático, asociadas a esta actividad. Las emisiones gases están vinculadas al uso de combustibles fósiles, tanto en el transporte como en usos de carácter energético, como a través de la electricidad y la calefacción.

Por una parte, el análisis de las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas al uso de electricidad en la hostelería de la ciudad se refiere en primer lugar a la evolución de las visitas turísticas y las pernoctaciones, y

en segundo lugar a la evolución de la intensidad energética<sup>25</sup> del sector durante el mismo periodo.

En la siguiente figura se puede observar que, entre 2003 y 2010 (años en los que hay datos disponibles en el Banco de datos), la intensidad energética (eléctrica) del sector hostelero de la ciudad se redujo un 24%. Eso significa que mejoró su eficiencia energética.

**Figura 29. Evolución de la intensidad energética de la hostelería en Madrid 2003-2010 (tanto por uno. Año de referencia 2003)**



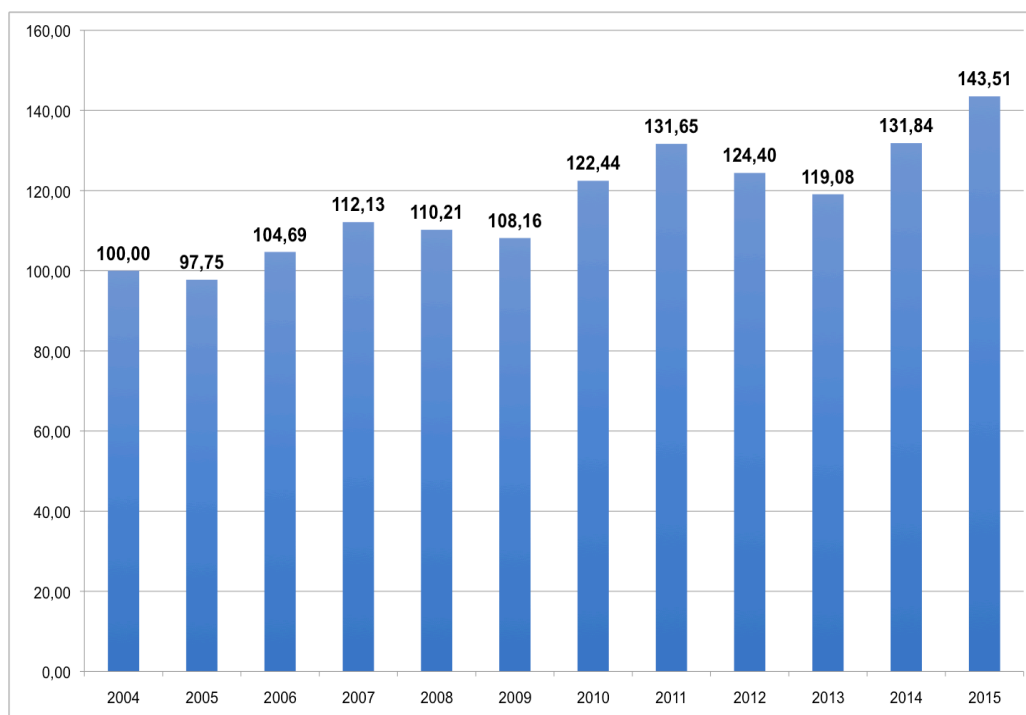
Fuente: elaboración propia a partir del Banco de datos de Madrid

En cuanto a la evolución de las pernoctaciones en establecimientos turísticos entre 2004 y 2015 el incremento fue del 43,51%, como se puede observar en la siguiente figura. Entre los años 2004 y 2010 el incremento fue de 22,44%.

<sup>25</sup> La intensidad energética es una medida de la eficiencia energética de un sector económico en el ejercicio de su actividad y se obtiene como resultado del cociente entre la demanda energética del sector entre el PIB del mismo sector. Cuanto mayor sea la intensidad, menos eficiente será el sector, y viceversa.



**Figura 30. Evolución de las pernoctaciones turísticas en Madrid 2004-2015 (tanto por cien. Año de referencia 2004)**



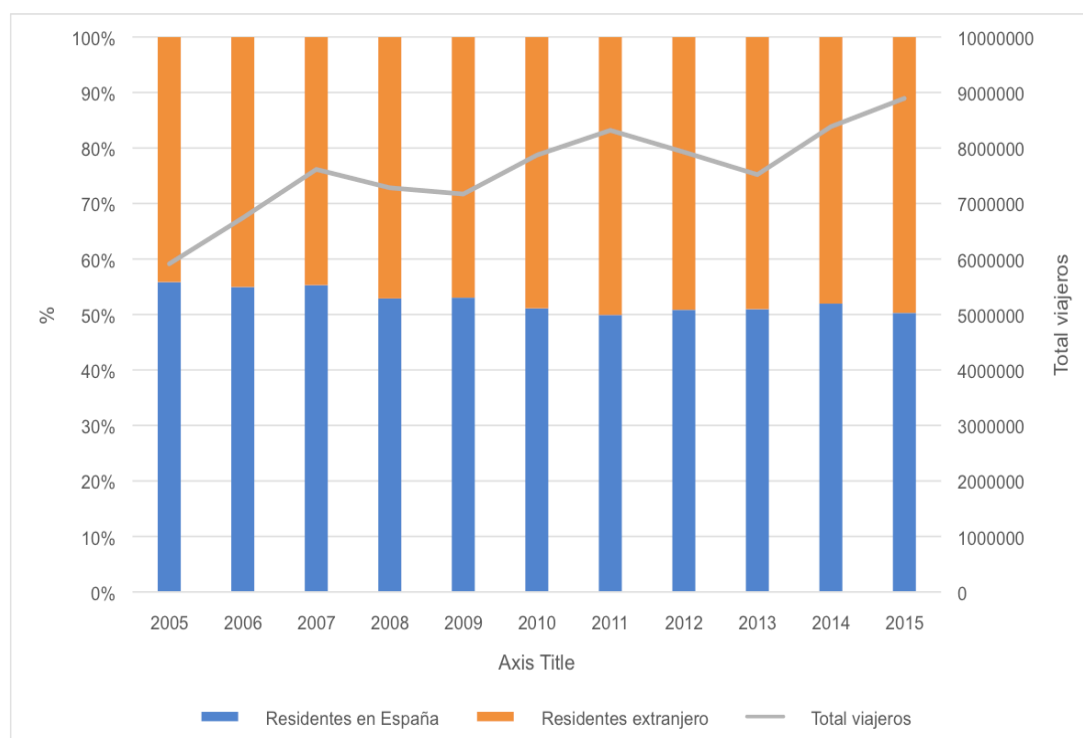
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat

El hecho de que, por una parte la intensidad energética del sector de la hostelería disminuya, y por otra parte el número de pernoctaciones durante el periodo 2004-2010 aumente aproximadamente en la misma proporción, puede haber supuesto el equilibrio en relación a las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la actividad hotelera en la ciudad. Por el contrario no es posible realizar la misma estimación para la parte del periodo de estudio (2011-2015) para la que no se manejan datos de intensidad energética. También es necesario recalcar que, mientras que las mejoras en intensidad energética no pueden ser realizadas al mismo ritmo de manera indefinida, los aumentos de pernoctaciones en los hoteles de la capital pueden tener un crecimiento similar durante periodos más largos, pues el territorio en el que se pueden construir o sustituir viviendas por alojamientos hoteleros es definitivamente más extenso y depende de la normativa municipal. Por lo tanto, pese a que no se han encontrado datos sobre intensidad energética entre 2011 y 2015, es probable que las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de los usos energéticos de los hoteles en este periodo aumentasen respecto al periodo anterior, al no poder compensarse los aumentos de pernoctaciones (19%) con las

mejoras en intensidad energética. En cualquier caso, a falta de datos que lo corroboren, esto no deja de ser una especulación teórica.

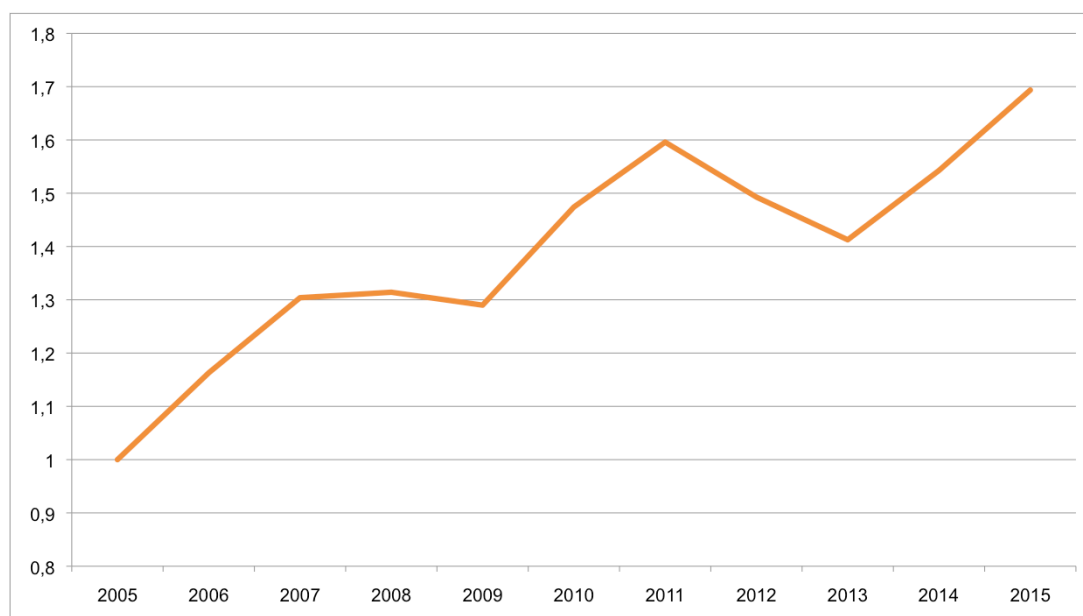
En lo que se refiere a las emisiones de efecto invernadero asociadas a los desplazamientos de turistas, primero acudimos a los datos sobre el número de visitantes y su procedencia. En el primer caso constatamos que el número de viajeros que visitaron Madrid entre 2005 y 2015 aumentó un 50,44%. En el mismo periodo los visitantes extranjeros pasaron de significar el 44,16% del total en 2005 al 49,72% en 2015. Además en términos relativos, el número de turistas residentes en el extranjero que viajaron a Madrid en este periodo aumentó un 70%.

**Figura 31. Viajeros en Madrid según procedencia 2005-2015**



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de datos de Madrid

**Figura 32. Evolución de turistas extranjeros en Madrid 2005-2015 (tanto por uno. Año de referencia 2005)**



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de datos de Madrid

Un aumento tan significativo del número de viajeros, tanto total como de procedencia extranjera, y por tanto, con mayores distancias recorridas en términos generales, supone unos consumos energéticos asociados al transporte crecientes durante el periodo en el que se obtienen los datos. Estos mayores consumos de combustibles fósiles asociados al transporte en sus diferentes formas (carretera, tren, mar o avión) hicieron crecer las emisiones de gases de efecto invernadero, con lo que el impacto ambiental del turismo en Madrid durante el periodo de estudio aumentó. En consecuencia, la sostenibilidad ambiental (global) empeoró como consecuencia de la actividad turística en la capital.

## **7. Análisis de impacto social, ambiental y de género de las políticas comercial y económica**

A continuación se plantea el análisis de impacto social, ambiental y de género de las políticas públicas de la actividad inspectora, de promoción económica, de comercio, de innovación, de coordinación supramunicipal, así como el impacto de género de la política de turismo.

### **7.1 Impacto social**

Haciendo referencia a algunos de los pasajes más relevantes, se puede decir que lo que nos encontramos en términos sociales en la ciudad durante el periodo justamente posterior al inicio de la crisis económica (2009-2015) es que la renta media disponible disminuye, el riesgo de pobreza y exclusión social aumenta, y las carencias materiales para los estratos más desfavorecidos también crecen. Esto significa que la situación social empeoró tanto para la media de la población como para las clases más populares. En lo sucesivo se analiza si las políticas puestas en marcha durante el periodo se dirigieron a paliar y revertir estos fenómenos negativos para la población madrileña.

#### **a) Políticas comerciales**

La política de inspecciones realizada por el Ayuntamiento de Madrid en el periodo de estudio puede considerarse como un elemento de análisis más de la evolución del panorama comercial de la ciudad. No se han detectado influencia o impactos sobre las desigualdades sociales.

Asimismo, la política de autorizaciones por el Ayuntamiento de Madrid en el periodo de estudio pudo tener un efecto negativo para las desigualdades sociales. Tal y como se ha analizado previamente, a pesar de que la actividad económica durante la primera parte del período analizado se incrementa, el número de establecimientos totales se reduce gradualmente. De esto se puede deducir que durante el período hay menos establecimientos, pero mayor concentración de actividad económica. Si se asume que la concentración económica puede ser un vector que favorezca las desigualdades, o que en el mejor de las situaciones sea neutral no favoreciéndolas, la política de autorizaciones pudo tener un impacto social negativo en relación con las desigualdades.

En relación con el marco competencial, una de las políticas más reconocibles que ha podido tener un impacto social negativo es la liberalización total de los horarios comerciales en la Comunidad Autónoma. Todo indica que esta iniciativa favorece la concentración comercial y económica, con lo que los efectos que tiene sobre las

desigualdades sociales, a través del ámbito laboral, entre otros, sería negativo.

### **b) Política de desarrollo económico**

En lo referente al desarrollo económico, las políticas municipales durante la primera parte del período analizado crearon estructuras orientadas a establecer cauces institucionales por los cuales se pudieran definir prioridades e intereses de los distintos actores económicos de la Ciudad, y se estableció una política de subvenciones centrada en incrementar la relación entre dos actores claves de la economía madrileña: las empresas y los consumidores.

Además, las políticas activas de empleo tuvieron un comportamiento principalmente procíclico. El hecho de que las agencias destinadas a realizar tales políticas viesen erosionado su presupuesto por la consolidación fiscal, y que las ofertas públicas de empleo descendiesen durante el período por la misma razón, tuvieron un efecto negativo sobre las desigualdades sociales. Asimismo, donde el Ayuntamiento de Madrid tenía más competencias en el plano teórico, las políticas activas de empleo, su reducción rápida terminó de erosionar las posibilidades estructurales de redistribución a través del ámbito laboral.

En este sentido, el efecto de la consolidación fiscal ha ocasionado la reducción al mínimo de las políticas contra cíclicas discrecionales y el redireccionamiento de toda la política pública madrileña a criterios de equilibrio fiscal, independientemente de las necesidades y la trayectoria previa de la economía madrileña, en un periodo en el que las desigualdades crecían.

### **c) Política de innovación**

El análisis de impacto social vinculado a la política municipal de innovación se centra en determinar el objeto y la dirección en la que se diseñaron y ejecutaron, y sus potenciales efectos sobre las desigualdades sociales. Al igual que previamente, se considera que la segunda parte del periodo de estudio es el más sensible a las desigualdades. En el caso de la política de innovación, sin embargo, su capacidad de creación de nuevos escenarios económicos que, entre otras cosas, pudieran paliar las desigualdades tanto presentes como futuras, obliga también a fijarse especialmente en la primera parte del periodo en la cual las condiciones económicas eran más favorables.

El hecho de que se desperdiciase la oportunidad de desarrollar políticas de innovación más ambiciosas en esta primera parte tuvo efectos negativos posteriormente. Al no hacerlo se pudo influir en que posteriormente no se desligase la innovación a las necesidades cortoplacistas de la recesión. Aunque las políticas de innovación tienen un efecto positivo en el crecimiento económico a largo plazo, se priorizó el objetivo de austeridad al bienestar a largo plazo, algo que se repitió en las políticas relacionadas con el presupuesto municipal, multiplicando el problema de la desigualdad.

Al no utilizar las herramientas y potencialidades de un tipo de políticas de largo plazo, se desperdició la posibilidad de un escenario mejor para el bienestar y la productividad futura.

#### **d) Política de coordinación supramunicipal**

El impacto social de la coordinación supramunicipal queda enmarcado en un periodo en el que se gesta un cambio *de facto* en la distribución competencial entre los distintos niveles de gobierno, donde la autonomía municipal queda en un segundo plano. Como ha quedado explicado previamente, esto se debió seguramente a razones más ideológicas durante la primera fase del período analizado, donde se consideraba la excesiva heterogeneidad legislativa, sea entre municipios o entre Estados Miembros de la UE, como un impedimento al crecimiento económico.

Es muy probable que en esta decisión no se calcularan bien los costes económicos de evolucionar hacia un modelo *de facto* menos descentralizado, y los efectos negativos que pudiera tener sobre la capacidad de los municipios y otras entidades locales de paliar las desigualdades sociales que se vinieron sufriendo desde la mitad del periodo de estudio.

### **7.2 Impacto ambiental**

Los datos disponibles imposibilitan realizar un análisis de impacto ambiental de los ámbitos de estudio de carácter cuantitativo. En consecuencia se procede a analizar cualitativamente el impacto ambiental adicional (positivo o negativo) de las políticas en cuestión.

#### **a) Políticas comerciales**

La política de autorizaciones por el Ayuntamiento de Madrid en el periodo de estudio pudo tener un efecto negativo para el medio ambiente. Tal y como se ha analizado previamente, a pesar de que la actividad económica durante la primera parte del período analizado se incrementa, el número de establecimientos totales se reduce gradualmente. De esto se puede deducir una mayor concentración de actividad económica. Si se asume que la concentración económica puede ser un vector que favorezca los comportamientos de bajo respeto ambiental, o que en el mejor de las situaciones sea neutral no favoreciéndolas, la política de autorizaciones pudo tener un impacto ambiental negativo difícil de concretar.

En relación con el marco competencial, una de las políticas más reconocibles que ha podido tener un impacto ambiental negativo es la liberalización total de los horarios comerciales en la Comunidad Autónoma. Todo indica que esta iniciativa favorece la concentración comercial y económica, y la construcción de grandes superficies comerciales, que tienden a tener un mayor índice de productos envasados, y de productos desechados y desechables.

### **b) Política de desarrollo económico**

En lo referente al desarrollo económico, en ausencia de datos que lo corroboren, se podría realizar la estimación de que las políticas municipales pro cíclicas, por su propia definición de poco modificadoras de las tendencias del mercado, pudieron tener un efecto negativo sobre el medio ambiente.

### **c) Política de innovación**

Al ser las políticas de innovación marco de carácter transversal -no tienen una atención específica a un sector relevante de la economía de la ciudad<sup>26</sup>- se entiende que la mejora de la eficiencia de los procesos, de la reducción del impacto ambiental del ciclo de vida de los productos, y el resto de innovaciones de tipo ambiental no se consideraron preferentemente, con lo que el efecto ambiental de la innovación, en el mejor de los casos, fue nulo.

En contraste, como ha quedado escrito previamente las únicas políticas con enfoque sectorial concreto son las desarrolladas por Madrid

---

<sup>26</sup> Políticas como las citadas anteriormente, entre otras, como la Ventanilla Única Empresarial, la Ventanilla Economía Social o el Punto de Asesoramiento e Inicio de Tramitación.

Emprende el año 2006<sup>27</sup>, orientadas al turismo y hostelería, al comercio y al sector audiovisual, sectores no relacionados con la mejora de las condiciones ambientales de la ciudad. Asimismo, las políticas denominadas de “internacionalización”, con la Oficina de Apoyo al Inversor –orientada al sector de exterior de la economía madrileña- se estiman no beneficiosas para el medio ambiente en la medida en que tienden a aumentar los requerimientos energéticos asociados al comercio internacional –del transporte, concretamente-.

#### **d) Política de coordinación supramunicipal**

Como se ha comentado anteriormente, durante el periodo de estudio se produjo un cambio *de facto* en la distribución competencial entre los distintos niveles de gobierno, donde la autonomía municipal quedó en un segundo plano.

Al igual que en el ámbito económico, es muy probable que en esta decisión no se calcularan bien sus costes, en este caso ambientales, de evolucionar hacia un modelo *de facto* menos descentralizado, y los efectos negativos que pudiera tener sobre la capacidad de los municipios y otras entidades locales de paliar los impactos ambientales locales, y los que pudieran tener efectos globales, como las emisiones de gases de efecto invernadero –del transporte urbano, principalmente- causantes del cambio climático.

En otro plano, tanto los consorcios como los convenios se desarrollaron partiendo de objetivos comunes, como el impulso de la cultura, la internacionalización de España y de su capital, el apoyo al comercio madrileño, a la sostenibilidad medioambiental y la seguridad alimentaria, y la formación. El apartado de sostenibilidad pudo tener un efecto positivo sobre el medio ambiente, si bien la internacionalización de la economía suele tener efectos negativos sobre el entorno, en términos de emisiones de gases de efecto invernadero derivadas del transporte, generalmente, aunque no en exclusiva.

### **7.3 Impacto de género**

Respecto al análisis del impacto de género de la política comercial y económica, en primer lugar es necesario resaltar que en demasiados casos las políticas percibidas como neutrales son políticas “ciegas al género”

---

27

<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/MadridEmprende/Publicaciones/MemoriasAnuales/Informe%20Anual%202006%20ME.pdf>



porque no tienen en cuenta los roles, las responsabilidades y las capacidades, determinadas socialmente, que se asignan a las mujeres y a los hombres.

Concretamente en la ciudad de Madrid, según el informe Estudio preliminar para medir el impacto de género de las políticas municipales en el periodo 2003-2015, los datos detallan lo siguiente:

- La renta media por persona ha sufrido una caída importante desde 2009, y la cantidad es menor para las mujeres durante todo el periodo. En 2015, los hombres tienen una renta media de 14.140,30 euros, y las mujeres de 13.389,60 euros (con alquiler imputado).
- (...) La Encuesta de Condiciones de Vida del Ayuntamiento, muestra que las mujeres tienen más riesgo de pobreza que los hombres. (...). En 2015 es de 28,1% para los varones, y de 31% para las mujeres. (...) Las familias monoparentales, que están compuestas mayoritariamente por mujeres, tienen una tasa de riesgo de pobreza por encima del 50%, mucho más elevada que el resto de familias
- En la ciudad de Madrid, el número de familias monoparentales aumenta progresivamente, de manera más marcada para las mujeres, que son también las que mayoritariamente componen esta categoría. El número de familias monoparentales encabezadas por mujeres pasa de 17.567 en 2005 a 26.537 en 2016, los varones pasan de 4.288 a 5.523. En 2015, el 83% de las familias monoparentales está encabezada por una mujer (...)."

Ante este escenario se pasará a determinar si los ámbitos de estudio de la política comercial y económica del Ayuntamiento de Madrid entre 2003 y 2015 contribuyó a modificar estructuralmente las tendencias desequilibrantes en cuestiones de género, o bien no se dirigió específicamente a resolver estas desigualdades y, por lo tanto, colaboró en el mantenimiento de las mismas.

#### **a) Políticas comerciales**

Con los datos disponibles no es posible determinar si el descenso de la actividad inspectora en el comercio no alimentario en la última fase del periodo tuvo algún tipo de impacto positivo sobre las desigualdades de género, aunque es altamente probable que no fuese así.

La política de autorizaciones por el Ayuntamiento de Madrid en el periodo de estudio pudo tener un efecto negativo para la desigualdad de género. En la segunda parte del periodo de estudio el número de establecimientos totales se reduce gradualmente. De esto se puede

deducir una mayor concentración de actividad económica. Si se asume que la concentración económica puede ser la que termine marcando las tendencias generales de la economía de una región, y teniendo en cuenta los datos de desigualdad y pobreza vinculados al género, descritos en el primer punto del listado anterior, la política de autorizaciones pudo tener un impacto de género negativo.

En relación con el marco competencial, una de las políticas más reconocibles que ha podido tener un impacto ambiental negativo es la liberalización total de los horarios comerciales en la Comunidad Autónoma. Todo indica que esta iniciativa favorece la concentración comercial y económica, lo cual coincide con la valoración hecha anteriormente para la política de autorizaciones.

#### **b) Política de desarrollo económico**

En lo referente al desarrollo económico, en ausencia de datos que lo corroboren, se podría realizar la estimación de que las políticas municipales pro cíclicas, por su propia definición de poco modificadoras de las tendencias del mercado, pudieron tener un efecto negativo sobre la igualdad de género.

#### **c) Política de innovación**

Entre las principales actuaciones desarrolladas en el marco de las políticas municipales de innovación durante el periodo de estudio no se ha detectado ninguna que se refiera o se dirija a la promoción de la igualdad de género, así como entre los objetivos principales de las mismas tampoco se han encontrado referencias a este ámbito. En consecuencia, se podría decir que esta política, al no considerar la igualdad de género de manera explícita, ha contribuido al mantenimiento de las desigualdades.

#### **d) Política de coordinación supramunicipal**

Como se ha comentado anteriormente, durante el periodo de estudio se produjo un cambio *de facto* en la distribución competencial entre los distintos niveles de gobierno, donde la autonomía municipal quedó en un segundo plano.

Al igual que en el ámbito económico, es muy probable que en esta decisión no se calcularan bien sus costes, en este caso ambientales, de evolucionar hacia un modelo *de facto* menos descentralizado, y los efectos negativos que pudiera tener sobre la capacidad de los municipios y otras entidades locales de emprender políticas de igualdad de género.

Por otra parte, si nos referimos a los objetivos de los Planes Estratégicos de Igualdad de Oportunidades (2008-2011 y 2014-2016), entre los cuales se encuentran:

- Fomentar la empleabilidad, la calidad en el empleo y la igualdad salarial de las mujeres.
- Velar por la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y fomentar las acciones de responsabilidad social en las empresas.
- Promover el emprendimiento y empoderamiento económico femenino.
- Analizar y medir la participación económica de mujeres y hombres: hacia la igualdad en femenino.

No se dispone de datos que permitan asegurar que la política comercial de Madrid en el periodo de estudio los contemple de manera explícita, más allá de los efectos que pudieran haber tenido políticas de niveles superiores de la administración.

## **8. Proposición y estudio de buenas prácticas, análisis de actuaciones posibles en distintos marcos.**

### **8.1 Comercio de proximidad**

Los avances tecnológicos y la innovación social han permitido definir iniciativas novedosas para la promoción efectiva del comercio de proximidad, frente a las dinámicas globales que empobrecen las economías locales. Una de estas iniciativas innovadoras está vinculada a la promoción de las monedas locales de carácter ciudadano, como la desarrollada en la ciudad de Barcelona desde la segunda mitad del año 2018.

El objetivo principal que suelen perseguir las monedas locales es fomentar la actividad económica dentro de un área geográfica o de un colectivo determinado, de manera que una parte importante del gasto se realice dentro de esa comunidad. Existen diversos mecanismos para incentivar su uso por parte de los consumidores (por ejemplo, la aplicación de descuentos en la adquisición de la moneda local o en las compras que se abonen con ella). Asimismo, una característica de la que puede dotarse a las monedas locales para fomentar este gasto es la depreciación (llamada «oxidación» o demurrage), lo que en algunos casos supone la reducción de su valor a partir de una fecha y en otros casos su total vencimiento.

Según la documentación publicada, el proyecto de moneda ciudadana de Barcelona tiene como objetivo apoyar a la transformación del modelo económico de la ciudad, aportando una herramienta esencial para fomentar una economía productiva no especulativa y alineada con objetivos como:

- Reforzar el comercio local de proximidad.
- Evitar la desertificación comercial.
- Contribuir a reforzar los lazos vecinales y las entidades de la zona
- Reforzar la vertebración asociativa comercial.
- Incrementar el multiplicador económico del gasto público en la zona.
- Incrementar el nivel de renta agregada en la zona.

Gracias a la moneda ciudadana de Barcelona el dinero se queda y circula en el barrio a través del conjunto de personas, comercios y entidades que lo utilizan. Esto fomenta la economía de proximidad y empodera a la ciudadanía, fortaleciendo las redes asociativas y mejorando la vida de los vecinos y las vecinas.

Las ventajas para los diferentes actores que participan en el funcionamiento de la moneda ciudadana se describen a continuación:

### PARTICULAR

- Es un medio de pago seguro, instantáneo y sin costes: los pagos a comercios, entidades u otras personas no tienen ningún coste y se realizan de manera fácil, segura y rápida.
- Permite acceder a ofertas: el mapa de la aplicación del rec muestra los comercios del barrio que tienen ofertas exclusivas.
- Revitaliza el barrio: el dinero circula en el barrio, fomenta la ocupación local y promueve económica y socialmente el comercio, las entidades y los proyectos de proximidad.
- Fomenta la economía real: una economía sostenible a nivel social, económico y ambiental.

### EMPRESAS

- Multiplica la facturación: la moneda ciudadana sólo se puede gastar en aquellos comercios o entidades del territorio que se adhieran a la red.
- Fideliza a los clientes y clientas con ofertas: la aplicación móvil de la moneda ciudadana permite crear ofertas y que el consumidor las visualice y se acerque al establecimiento o entidad.
- Da a conocer el comercio a través de la aplicación de la moneda ciudadana y atrae nuevos clientes y clientas.
- Es fácil de gastar: permite comprar bienes y servicios a cualquier empresa que lo acepte.
- Es gratuito: usar la moneda ciudadana no tiene ningún coste, sus beneficios suman.
- Es un sistema innovador: sitúa la empresa como pionera en innovación social y aumenta su notoriedad.

### ENTIDADES

- Favorece la vida social del barrio: genera cohesión social en el barrio a través de las relaciones que nacen con la red de la moneda ciudadana.
- Reduce costes: los cobros de cuotas o actividades no tienen ningún coste y se realizan de manera fácil, segura y rápida.
- Permite retribuir formadores o profesionales: pagar servicios profesionales o formación de manera ágil, segura y sin costes.
- Es un nuevo canal de comunicación: permite dar a conocer la entidad y las actividades a través de la aplicación de la moneda ciudadana.
- Fideliza a los socios: favorece la fidelización de los socios y socias a través de la publicación de promociones en la aplicación.
- Es un sistema innovador: sitúa la entidad como pionera en innovación social en los barrios.

## 8.2 Desarrollo económico sostenible

La iniciativa anterior sobre monedas locales, junto con la que se describe en el apartado 7.5 sobre el turismo y la capacidad de carga, además de las condiciones para la contratación pública y las cláusulas sociales, y la gestión directa de los servicios públicos con vinculación ambiental, como el agua y la energía, permiten que el sector público municipal marque una senda de desarrollo económico de menor impacto ambiental (y social) que el actual.

- Cláusulas sociales en la contratación pública

El clausulado social es una herramienta para la mejora de las condiciones de trabajo y del impacto sobre el entorno. Por ejemplo, en contratos de obras y servicios de limpieza el clausulado social se extiende también a la seguridad en el puesto de trabajo, como puede ser en relación a la compra de productos que se utilizan en distintas tareas, siendo prioritaria siempre la compra de aquellos menos lesivos para la persona que los utiliza. Una medida que prioriza los productos ecológicos, lo que se complementa con exigencias en el control sobre los residuos producidos en obras, limpiezas y otro tipo de intervenciones.

Los objetivos de las cláusulas de carácter ambiental se suelen establecer de la siguiente manera:

- a) Ahorro, eficiencia y energías renovables
- b) Reducción de envases y embalajes
- c) La reutilización y el reciclaje de los productos utilizados, y el trato correcto de residuos con la participación de gestores autorizados
- d) Recogida selectiva residuos
- e) Elaboración de planes de trabajo que contengan aspectos de gestión y control medioambiental, o de evaluación de impacto ambiental
- f) Utilización de medios de transporte y/o maquinaria a usar en la ejecución del contrato con la menor afectación al medio ambiente
- g) Uso de especificaciones de productos que garanticen la incidencia nula sobre el medio ambiente
- h) Formación en materia medioambiental del personal contratado por la empresa adjudicataria durante la ejecución del contrato

- Balance social

Por otra parte, el Balance Social es una herramienta de rendición de cuentas y medida de impacto social, ambiental y de buen gobierno. Las organizaciones que lo hacen pueden usar los resultados para mejorar internamente y nos permite tener datos agregados de los estándares éticos

de la Economía Solidaria y el Mercado Social. El balance social evalúa de forma sistemática, objetiva y periódica cinco grandes características de toda empresa o entidad que quiera ser socialmente responsable: la democracia, la igualdad, el compromiso ambiental, el compromiso social y la calidad laboral.

El balance social permite a la administración pública conocer que quien se certifique que lo esté aplicando cumple una serie de condiciones que pueden ser promovidas en los procesos de contratación pública.

- Gestión de la energía

En lo referente a la gestión de servicios públicos vinculados a las condiciones ambientales (y sociales) encontramos que Barcelona Energía es la operadora eléctrica pública del Área Metropolitana de Barcelona. Su misión es contribuir a la transición hacia un modelo energético sostenible potenciando el autoconsumo, la generación de energía local y el suministro de energía con certificación 100% renovable.

Empezó a suministrar electricidad el 1 de julio a edificios y equipamientos del Ayuntamiento de Barcelona y a 19 organismos y entidades del grupo de empresas municipales, dando servicio a 3.908 puntos. A partir de 2019, también abrirá el servicio a los equipamientos del Área Metropolitana de Barcelona y a la ciudadanía para un máximo de 20.000 viviendas.

### 8.3 Innovación

En el marco de la Estrategia Europa 2020 existe el programa “Unión por la Innovación”<sup>28</sup> en el que se establecen las líneas maestras que se recomiendan seguir desde las instituciones y a todos los niveles. En primer lugar, la innovación representa una herramienta necesaria para las Administraciones europeas para afrontar retos como la mayor competitividad internacional, la presión demográfica y la tendencia a tener recursos públicos escasos.

Según las autoridades europeas, los principales problemas a los que se enfrenta la política pública europea se enumeran a continuación. En primer lugar, los niveles de inversión son insuficientes con respecto a los esfuerzos económicos que se realizan en otras latitudes. En segundo lugar, el acceso a la financiación sigue siendo dificultoso, especialmente para las PYMEs. En tercer lugar, se necesita en Europa un nuevo esfuerzo legislativo para mejorar la propiedad intelectual. Y finalmente, es necesario armonizar las

---

<sup>28</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0546&from=EN>

políticas de innovación a los distintos niveles de gobierno existentes en Europa.

En este sentido, las autoridades recomiendan un determinado tipo de políticas públicas. Seguidamente, se resumen el nivel de consonancia de las líneas maestras de estas políticas con las realizadas en el Ayuntamiento de Madrid.

- Inversión en innovación.

Uno de los factores importantes de la inversión en la innovación es que ésta tiene que ser, en la medida de lo posible, ajena al ciclo económico. En este sentido, como se exploró en capítulos anteriores, el comportamiento presupuestario en innovación ha sido muy procíclico en el caso madrileño. En este sentido, en un futuro se debería tender a presupuestar en innovación a largo plazo y con la solvencia suficiente como para desligarla al ciclo económico.

- Evitar la fragmentación entre empresas

La promoción del Ayuntamiento de Madrid de clústers sectoriales y de unidades de innovación forma parte de la línea promovida en la UE de evitar la fragmentación empresarial por lo que hace a la innovación.

- Espacio Europeo de la Investigación

Si bien es cierto que las políticas de innovación se han coordinado con la Comunidad Autónoma e instituciones estatales superiores, la Unión Europea pone el acento en intentar que esta colaboración supere el marco nacional.

- Promover la colaboración público-privada.

Madrid Emprende es el proyecto que mejor define el interés del Ayuntamiento por promover la colaboración público-privada. En un entorno de recursos fiscales limitados, este tipo de coordinación horizontal será una de las claves que señala la Unión Europea de las políticas de innovación. Aunque el proyecto quedó empujado por la crisis, el proyecto iba en la línea de la Estrategia Europea 2020.

- Acceso a la financiación.

El acceso a la financiación se vio muy limitado por la llegada de la crisis. Al ser un problema de tipo general, será importante promover coordinación vertical entre los distintos niveles de gobierno en orden de promover una mayor eficiencia. Antes se ha puesto el acento en la necesidad de colaborar de manera supranacional, no obstante, dada la diversidad de instituciones supramunicipales es importante en un primer momento buscar nuevas



formas de colaboración con instituciones cercanas que comparten objetivos parecidos.

#### **8.4 Cooperación supramunicipal**

Hemos visto en capítulos anteriores que la cooperación supramunicipal se ha centrado principalmente en tres cuestiones. En primer lugar, en dar apoyo a la política exterior española. En segundo lugar, en mejorar la formación con la creación de un Centro de Formación en Hostelería. Y, en tercer lugar, en la protección al consumidor.

Vista la evolución de la política y la economía madrileña, observamos que hay distintos elementos de la política pública municipal que son compartidos con estamentos institucionales supramunicipales y que merecerían ser tratados de manera más coordinada.

- En primer lugar, las políticas activas de ocupación necesitarían de mayor coordinación. Primero porque no es una política municipal en exclusiva y segundo, porque son económicamente muy costosas.

Este tipo de coordinación podría ser a todos los niveles, pero necesariamente tendría que incluir a la administración central, ya que es quien tiene un abanico competencial y presupuestario más amplio. Esto formaría parte de las políticas públicas que prepararían a las instituciones para responder de forma más adecuada a futuras crisis económicas.

- En segundo lugar y último, con el objetivo de mejorar las políticas de innovación desarrolladas en el ocaso del crecimiento económico madrileño, se tendría que desarrollar mayor grado de coordinación entre instituciones para evitar que la inversión en un área clave para la competitividad madrileña fuera tan dependiente al ciclo económico.

#### **8.5 Turismo**

La fase actual de globalización económica y de terciarización de una parte importante del mundo occidental está convirtiendo algunos espacios de las grandes ciudades en “lugares libres de población local” debidos a la presión turística. Este fenómeno, además de reducir el interés objetivo de la visita y homogeneizar los originales sitios con peculiaridades dignas de conocer hasta convertirlos todos en parte de un mismo circuito sin grandes diferencias, supone un problema para el equilibrio no solamente ecológico sino incluso también urbano. Esto sucede en buena parte porque se obvia la capacidad de carga de los espacios. Este concepto, que proviene de la

ecología, para el entorno urbano se define como la cantidad máxima de afluencia y uso del espacio que permite su sostenibilidad y su uso adecuado.

Al igual que en los ecosistemas naturales, las ciudades están compuestas por complejos sistemas socioeconómicos que evolucionan dinámicamente en busca de equilibrio. En algunos casos el equilibrio al que llegan en un periodo determinado permite que el entorno urbano tenga una vida vecinal rica y compleja, y en los casos en los que la presión de la actividad turística no encuentra mucha oposición, el equilibrio tiende a producir vaciamiento de vida vecinal. El poder de hegemonización que ha conseguido esta actividad a través de la aceleración y de la intensificación de la cadena de producción turística convierte estos espacios urbanos en monocultivos económicos y sociales. Terminan actuando como centros de gravedad que atraen atención, capital, conflicto, concentración y velocidad. Actúan también como si el proceso pudiera considerarse lineal, ajeno a la complejidad, al funcionamiento de los equilibrios y, fundamentalmente, a los límites físicos, económicos y sociales.

Sin embargo, esos condicionantes existen, con lo que la supuesta carrera por la pérdida total de personalidad urbana tiene un final. En algunos casos la carrera termina por la eutrofización del espacio, que es el fenómeno según el cual el propio crecimiento de la actividad termina matándola por falta de espacio vital y condiciones para desarrollarse. En otros casos la carrera podría revertirse mediante fórmulas de reorganización consciente del espacio.

El hecho de que los espacios urbanos estén compuestos por sistemas complejos permite analizarlos como a los metabolismos, con sus flujos (entradas y salidas) de energía y materiales (y residuos), y sus fondos (producción y almacenes). En los entornos que sufren la presión de la actividad turística los flujos de mercancías y de personas, por una parte, y los fondos de mercancías, por otra, se encuentran por encima del umbral que permite que el equilibrio favorezca la existencia de comunidades vecinales ricas y complejas. La velocidad de movimientos de mercancías, transacciones, personas y relaciones en estos entornos turistificados impide la consolidación de relaciones urbanas con las peculiaridades de cada lugar.

La capacidad de carga puede actuar en estos casos como señal, y objetivo del equilibrio que es deseable alcanzar para preservar o recuperar entornos urbanos con vida vecinal rica y compleja. Estos entornos tienden a la no saturación de los espacios públicos, tanto de paso como de estancia, por lo que la reducción de la densidad debería tener como objetivo las 8 personas por minuto y metro en los espacios de paso, y de entre 3 y 5 personas por minuto y metro en los de estancia. Los barrios también se caracterizan por

un porcentaje muy mayoritario de habitantes de viviendas de uso habitual o principal (población local), por lo que la cantidad y el tipo de residuos que se generan deberían ser coherentes con este hecho y con un tipo de actividad comercial dirigida a satisfacer las necesidades de esa población. El caso de las mercancías está muy vinculado a esto anterior, ya que el tipo y la cantidad de mercancías que entra o se almacena en un entorno depende del tipo de actividad y población asociada que haya en ese lugar. De esta manera, encontramos que los barrios deben contar con un tipo de mercancías que alimenten la vida vecinal, que no suele requerir grandes cantidades de productos envasados, ni recreativos, ni de un solo uso, y por lo tanto, no necesita numerosos espacios amplios de almacenaje.

Al considerar que los espacios tienen una capacidad de carga que respetar, los ayuntamientos deben plantearse fijar unos objetivos de carga anuales con reducciones sucesivas para lograr entornos vecinales ricos y complejos. Aunque los objetivos de reducción de mercancías, residuos y personas tienen que ser coherentes entre sí para conformar un objetivo general de reducción de la carga finalmente sostenible, la aplicación y los mecanismos de control deben ser independientes. Dicho de otro modo, se tiene que actuar sobre la oferta (cantidad y tipo de mercancías y almacenes) y sobre la demanda (cantidad y tipo de personas), además de sobre los subproductos (residuos), por separado, de forma que se minimicen los efectos de las posibles tensiones entre oferta y demanda. Si las reducciones de cada uno de los ámbitos se producen en paralelo las tensiones son menores. Se evita que, por ejemplo, haya más producto en venta para visitantes que el número de visitantes que debe pasar por un espacio.

Las actuaciones y mecanismos que se pueden poner en marcha para hacer efectivos los objetivos de carga pueden tener carácter diverso, y no se debe descartar ninguna *a priori*. Pueden ser actuaciones normativas, relacionadas con las condiciones de las licencias, relacionadas con las concesiones públicas, de planificación, relacionadas con subvenciones y otros incentivos, e incluso de tipo expropiatorio. Todo depende de la fase en la que se encuentre el entorno que recibe la presión turística, la velocidad a la que se necesite realizar el reequilibrio y las capacidades con las que se cuente.

## 9. Conclusiones

El presente informe ha tenido como objetivos contribuir a un análisis integral de las políticas públicas realizadas en el Ayuntamiento de Madrid para el lapso 2003-2015. El análisis se ha centrado principalmente en cinco aspectos clave de las políticas públicas municipales en Madrid.

- Las políticas relacionadas con el pequeño y mediano comercio
- Las políticas de empleo en un sentido amplio
- Las políticas de innovación
- La evolución del marco competencial y formas de colaboración institucional
- El progreso del sector turístico.

Las principales fuentes estadísticas han sido el Banco de Datos de Madrid y Eurostat. En ocasiones, se ha usado como variable instrumental datos de la Comunidad de Madrid a falta de disponibilidad estadística.

Las conclusiones que se pueden extraer del estudio se describen de la siguiente manera:

- De manera transversal, las políticas municipales madrileñas se han visto altamente afectadas por la evolución del ciclo económico español y las recetas de política económica diseñadas desde fuera del marco municipal.
- La tesis principal del informe sostiene que la principal característica de las políticas públicas madrileñas es que no han sido acomodaticias al ciclo económico. De esta manera, la política presupuestaria desarrollada no ha contribuido a una recuperación a corto plazo.
- Se entiende, que estas políticas se han desarrollado también dentro de un nuevo marco competencial municipal, *de facto*, por la crisis fiscal española que dificultaba la financiación municipal y, *de iure*, con la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la administración local.
- Vale la pena mencionar la fuerte implicación que ha tenido esto en dos políticas públicas analizadas en este informe, las políticas de empleo y de innovación. Por la naturaleza de la primera, que es especialmente importante cuando el desempleo es creciente, ésta ha tenido un comportamiento procíclico, cuestión que resulta difícil de justificar si no se subordina el debate de la restricción presupuestaria a todo lo demás.
- Por lo que hace a la segunda, fueron unas políticas que se impulsaron especialmente al final del crecimiento económico español y que sufrieron un fuerte deterioro durante la parte dura de la crisis económica. Al ser una política de largo plazo y dado que una de las

características de la recesión española era el agotamiento del modelo productivo, desde la ventaja que otorga el tiempo, parece ser que la estabilidad de la dotación presupuestaria hubiera sido conveniente.

- Las políticas comerciales desarrolladas a nivel municipal junto con otras a nivel supramunicipal como la liberalización de horarios comerciales han incrementado la concentración comercial. Previsiblemente, generando un impacto social y ambiental negativo.
- Las políticas económicas de desarrollo local, como la de empleo e innovación, han tenido un impacto económico menor al óptimo dado que se han ajustado demasiado al ciclo económico minimizando su posible impacto social positivo.
- Se debe agregar también que la economía del turismo, uno de los motores del crecimiento económico español en general y del municipio de Madrid en particular, se ha desarrollado, a pesar de las dificultades lógicas por un entorno económico difícil, con significativa soltura. La oferta turística se ha incrementado de manera más o menos regular, aunque se ha hecho a base de un ligero abaratamiento de precios y manteniendo unas condiciones laborales inferiores a la media.
- En suma, podemos definir el período analizado como un período de fuertes turbulencias en la política municipal. En primer lugar, por un cambio de las circunstancias económicas que modificaron el rol de la autonomía municipal. En segundo lugar, porque la gestión de la crisis se ha basado en que las políticas de estabilización del ciclo económico estuvieran ausentes. Tal que así, la política presupuestaria ha erosionado partidas claves para la cohesión social (políticas de empleo) y para el crecimiento a largo plazo (innovación).
- Por último, hay que mencionar que el proceso también se ha caracterizado por la realización de una gran armonización municipal a la Directiva 2006/123.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Avantprojecte de transformació de Les Rambles de Barcelona. Novembre 2018. Km-ZERO

Balance social. Mercat social.

<http://mercatsocial.xes.cat/ca/eines/balancsocial/>

Barcelona Energía. Ayuntamiento y Área Metropolitana de Barcelona

<http://energia.barcelona/es/>

Cláusulas sociales de contratación pública. Ciudades del cambio

<http://ciudadesdeltcambio.org/politica-publica/clausulas-sociales-de-contratacion>

Ferreira, Xavier (2006). La cooperación municipal en España: los entes supramunicipales en el ordenamiento jurídico español. Urban Public Economics Review.

Instrucció de l'Ajuntament de Palma per a una contractació pública amb responsabilitat social, mediambiental i lingüística. Ajuntament de Palma 2016

[https://www.palma.cat/portal/PALMA/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0\\_102\\_203\\_1.pdf](https://www.palma.cat/portal/PALMA/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_102_203_1.pdf)

Lora-Tamayo Vallvé, Marta (2002). Una nueva ley de suelo para la Comunidad de Madrid: análisis de las principales novedades y aportaciones de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo, de la Comunidad de Madrid. Boletín de la Facultad de Derecho, núm 19.

MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2014), Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016. Madrid: Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007), Plan estratégico de igualdad oportunidades (2008-2011). Madrid: Instituto de la Mujer.

Moneda ciudadana. Ayuntamiento de Barcelona.

<http://ajuntament.barcelona.cat/bmincome/es/moneda-ciudadana>

Pla especial d'ordenació de la Rambla de Barcelona. Districte de Ciutat Vella. Pla especial per a la preservació i potenciació dels valor immaterials de la Rambla. Desembre de 2014. Ajuntament de Barcelona

Revista de estabilidad financiera. Noviembre 2018. Nº 35. Banco de España

Taylor, John (2000). Reassessing Discretionary Fiscal Policy. Journal of Economic Perspectives.

Anexo



**Tabla 1. Ensamble legislativo del Ayuntamiento de Madrid (2003-2015)**

Fecha aprobación comercio y consumo	Comercio y consumo	Urbanismo e infraestructuras	Fecha aprobación Urbanismo e infraestructuras
	Acuerdos Junta de Gobierno		
		Plan de Actuación de la Inspección General de Servicios para el ejercicio 2010	18/02/2010
		Plan de actuación de la Inspección General de Servicios para el ejercicio 2012	19/04/2012
		Creación del Registro de edificios y recintos del Ayuntamiento de Madrid susceptibles de servir para la celebración de actos de pública concurrencia y se aprueban las directrices para la inscripción de inmuebles	22/05/2015
	Acuerdos del Pleno		
27/02/2013	Aprobación del acuerdo por el que se aprueba la Ordenanza que deroga la Ordenanza Municipal Reguladora de los Establecimientos de Aves, Huevos y Caza	Disolución de la Gerencia Municipal de Urbanismo	23/12/2004

		Disolución de Madrid Infraestructuras Deportivas 2012 S.A.	22/12/2005
		Modificación de la Sociedad Mercantil Local Madrid Calle 30, S.A.	23/12/2004
		Disolución de la Empresa Municipal del Suelo, S.A.	23/02/2005
	Convenios		
10/03/2006	Convenio Marco de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ayuntamiento de Madrid	Convenio de colaboración en materia de gestión catastral entre la Dirección General del Catastro y el Ayuntamiento de Madrid	19/10/2004
		Comisión Especial de Terrazas de Veladores. Creación, composición, funciones, organización y funcionamiento	06/04/2009
	Instrucciones		
22/06/2004	Procedimiento de aprobación y publicación de situados en la vía pública	Instrucción 4/2009 relativa a los criterios de adaptación de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas existentes o de nueva creación a la normativa de seguridad contra incendios	20/03/2009

18/09/2008	Aprobación y publicación de situados en la vía pública y criterios de baremación para su adjudicación.	Instrucción 7/2011 del Coordinador General de Gestión Urbanística, Vivienda y Obras relativa a los criterios generales de la Comisión para la Protección del Patrimonio Histórico, Artístico y Natural (CIPHAN) para las órdenes de ejecución de obras de reparación en edificios catalogados	10/11/2011
13/07/2004	Modificación de la Instrucción sobre la Autorización Específica y el Régimen Sancionador de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos	Resolución de 7 de octubre de 2009 de la Coordinadora General de Urbanismo por la que se hace pública la instrucción 7/2009 relativa al establecimiento del procedimiento de solicitud de autorización judicial de entrada en domicilio	07/10/2009
13/04/2005	Coordinación de las actuaciones en los supuestos de venta ambulante ilegal.	Aplicación del concepto de reestructuración parcial en edificios fuera de ordenación relativa.	16/09/2005
		Instrucción 01/2013 del Coordinador General de Gestión Urbanística, Vivienda y Obras relativa a la consideración de "uso o actividad existente" en relación con las determinaciones de las Normas Urbanísticas del PGUM y con otras situaciones que precisan de antecedentes	25/04/2013



		Instrucción 1/2011 de la Coordinadora General de Urbanismo relativa a la situación en la que se encuentran determinados locales de ocio en relación a las licencias de funcionamiento	17/01/2011
		Instrucción 4/2010 de la Coordinadora General de Urbanismo relativa a los criterios aplicables a las solicitudes de prórrogas de las licencias urbanísticas para la ejecución de obras	13/05/2010
		Instrucción 2/2008 relativa a la responsabilidad independiente de los sujetos intervinientes en las infracciones urbanísticas para su difusión entre las Juntas Municipales y Colegios Profesionales	12/06/2008
		Instrucción 1/2012 del Coordinador General de Gestión Urbanística, Vivienda y Obras relativa a la exigencia de dotación de plazas de aparcamiento	19/01/2012
		Instrucción 1/2015 relativa a las reglas de tramitación de los Planes Especiales de Control Urbanístico - Ambiental de Usos	23/02/2015



		Instrucción 2/2014 que determina cómo debe considerarse urbanísticamente el uso de Residencia Universitaria	20/10/2014
		Resolución de 14 de octubre de 2009 de la Coordinadora General de Urbanismo por la que se hace pública la Instrucción 6/2009 relativa a la práctica de la notificación edictal de las resoluciones de caducidad y archivo de solicitudes de licencias urbanísticas	14/10/2009
		Instrucción 02/2013 del Coordinador General de Gestión Urbanística, Vivienda y Obras relativa a los criterios de actuación para la ampliación y reducción de horarios de locales de espectáculos públicos y actividades recreativas	25/04/2013
		Instrucción para la acreditación de las Entidades Colaboradoras en la Gestión de Licencias Urbanísticas	29/07/2009
		Instrucción 4/2013 referida a los Criterios de Actuación en Sede Administrativa para la Tramitación de Licencias Urbanísticas de	07/11/2013

		terrazas en suelo privado	
		Instrucción 5/2008 de la Coordinadora General de Urbanismo relativa a la Concesión de licencias en el ámbito del Area de Planeamiento Remitido 20.07, modificación puntual 20.302 "Iveco-Pegaso"	26/11/2008
		Instrucción 5/2011 de la Coordinadora General de Urbanismo, relativa a los criterios exigibles a los contratos de seguro de incendios y de responsabilidad civil de locales y actividades recreativas reguladas en el Ley 17/1997, de 4 de julio, conforme a la consulta formulada a la Comunidad de Madrid	12/05/2011
		Instrucción 8/2012 del Coordinador General de Gestión Urbanística, Vivienda y Obras relativa a requisitos que deben cumplir los Planes Especiales de Control Urbanístico Ambiental para transformar edificios residenciales en terciarios como uso autorizable en el ámbito de la Norma Zonal 1	31/05/2012



		Instrucción de la Coordinadora General de la Oficina de Planificación Urbana por la que se hace pública la Instrucción 1/2012, sobre el Convenio de Cesión de Plusvalías regulado en el artículo 8.1.28.4.2.c).	23/10/2012
		Instrucción 3/2008 de la Coordinadora General de Urbanismo relativa a la prevención y erradicación de asentamientos ilegales.	14/11/2008
		Instrucción 1/2014 del coordinador de Gestión Urbanística, Vivienda y Obras, relativa a la resolución de consultas sobre la Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones de 2011	08/04/2014
		Instrucción 3/2009 relativa a la adaptación del procedimiento ambiental de la Ley 3/2008, de 29 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas 2009 de la Comunidad de Madrid	17/03/2009
		Procedimiento de aprobación de los Planes Especiales de Control Urbanístico-Ambiental	16/05/2003



		de Usos.	
		Instrucción 1/2014 relativa al procedimiento de remisión, tramitación y resolución de las solicitudes dirigidas a la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración para la instalación de terrazas y para la interpretación de la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración	07/03/2014
		Instrucción 3/2010 de la Coordinadora General de Urbanismo relativa a difusión de jurisprudencia	07/04/2010
		Instrucción 2/2010 de la Coordinadora General de Urbanismo relativa al control de obras derivadas de órdenes de ejecución	07/04/2010
		Tramitación de los Planes Especiales de Control Urbanístico Ambiental de Usos en materia de Prevención de Incendios	04/04/2008
		Resolución de 6 de octubre de 2009 de la Coordinadora General de Urbanismo por la que se hace pública la Instrucción 5/2009 relativa a las actuaciones de verificación en la tramitación de licencias. Control de	06/10/2009





		aporte de documentación gráfica ajustada a la realidad.	
		Instrucción 2/2009. Criterios para la incoacción y tramitación de expedientes sancionadores por infracción urbanística	17/03/2009
		Instrucción 4/2012 del Coordinador General de Gestión Urbanística, Vivienda y Obras relativa a los Criterios Generales de la Comisión para la Protección del Patrimonio Histórico, Artístico y Natural (CIPHAN) a aplicar en las solicitudes de licencias urbanísticas en edificios catalogados	22/02/2012
		Instrucción de la Coordinadora General de Urbanismo de 27 de diciembre de 2013 relativa al procedimiento de elevación de consultas a la Comisión Técnica de Seguimiento e Interpretación de la OMTLU	07/11/2013
		Instrucción 3/2011 de la Coordinadora General de Urbanismo relativa a los criterios aplicables para la exigencia de servicios	12/05/2011

		higiénicos en locales	
		Instrucción 6/2012 del Coordinador General de Gestión Urbanística, Vivienda y Obras relativa a los criterios aplicables para la exigencia y devolución de la fianza por residuos de construcción y demolición	17/04/2012
	Ordenanzas		
		Ordenanza por la que se regula la asignación de un código identificativo a los locales con puerta de calle y a las agrupaciones de locales ubicados en el término municipal de Madrid	28/04/2010
27/02/2009	Ordenanza Reguladora de los Quioscos de Prensa		
	Adaptación al ámbito de la Ciudad de Madrid de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior	Ordenanza sobre Evaluación Ambiental de Actividades	27/01/2005
30/03/2011			
28/05/2014	Ordenanza de dinamización de actividades comerciales en dominio público	Ordenanza de Diseño y Gestión de Obras en la Vía Pública	31/05/2006

22/12/2010	Ordenanza de Mercados Municipales	Ordenanza reguladora de la denominación y rotulación de vías, espacios urbanos, así como edificios y monumentos de titularidad municipal y de la numeración de fincas y edificios	24/04/2013
27/03/2003	Ordenanza de Comercio Minorista de la Alimentación	Ordenanza Municipal Reguladora de los Pasos de Vehículos	26/04/2006
27/03/2003	Ordenanza Municipal Reguladora de la Venta Ambulante	Ordenanza de modificación de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, de 23 de diciembre de 2004.	29/04/2014
30/07/2013	Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración	Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones	30/11/2011
		Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas (OMTLU)	23/12/2004
		Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración	30/07/2013
	Protocolo		
	Protocolo aclarativo sobre la documentación que debe acompañar a la declaración responsable del Presidente del Consejo		12/05/2014

		Rector de la Agencia de Actividades	
		Protocolo técnico relativo a la correspondencia con la terminología de las Normativas Urbanísticas de las obras que exigen proyecto técnico de obras de edificación del Presidente del Consejo Rector de la Agencia de Actividades	12/05/2014
	Reglamento		
28/11/2008	Reglamento del Consejo de Comercio de la Ciudad de Madrid		
26/09/2005	Reglamento del Consejo Municipal de Consumo del Excelentísimo Ayuntamiento de Madrid		
	Ordenanzas no vigentes		
27/03/2003	Ordenanza Reguladora de Subvenciones a los Mercados de Distrito y Centros Comerciales de Barrio	Ordenanza Municipal Reguladora de las Actividades de Venta y Distribución en la Vía Pública de Periódicos, Revistas y Publicaciones Periódicas	27/03/2003

27/03/2003	Ordenanza Municipal Reguladora de las Actividades de Venta y Distribución en la Vía Pública de Periódicos, Revistas y Publicaciones Periódicas	Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión de Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades (OGLUA)	29/06/2009
21/07/2005	Ordenanza de Subvenciones para la Dinamización del Comercio de Proximidad y el Fomento del Asociacionismo y la Formación en el Sector Comercial	Ordenanza de las Bases Reguladoras de la Concesión de Subvenciones, para la conservación y rehabilitación de viviendas y edificios residenciales	25/07/2012
27/03/2003	Ordenanza Municipal de Protección de los Consumidores	Ordenanza Reguladora de la Venta y Distribución en la Vía Pública de Periódicos, Revistas y Publicaciones	22/12/2005
27/03/2003	Ordenanza de Centros Comerciales de Barrio	Ordenanza de Protección de la Atmósfera contra la Contaminación por Formas de Energía	31/05/2004
27/03/2003	Ordenanza de Mercados de Distrito	Ordenanza Reguladora de las Terrazas de Veladores y Quioscos de Hostelería	21/12/2006
22/12/2005	Ordenanza Reguladora de la Venta y Distribución en la Vía Pública de Periódicos, Revistas y Publicaciones	Ordenanza reguladora de la denominación y rotulación de vías, espacios urbanos, así como edificios y monumentos de titularidad municipal y de la numeración de fincas y edificios	24/04/2013

23/12/2004	Ordenanza de Subvenciones para la Modernización y Dinamización de los Mercados de Distrito y Centros Comerciales de Barrio	Ordenanza sobre Captación de Energía Solar para Usos Térmicos	27/03/2003
------------	--	---	------------

