

**Pla Estratègic de Turisme de Barcelona 2020**  
**Fase de diagnosi.**  
**Document de relatoria**

---

# **Instrumentes de planificació i gestió urbanística entorn del turisme**

Ricard Pié & Josep M<sup>a</sup> Vilanova, relators

---

## **PRESENTACIÓ**

Aquest document recull les reflexions sobre la documentació analitzada i els debats sorgits en la sessió del Grup de Treball 6 del Pla estratègic de Turisme 2020, i ho presenta en un text articulat de 30 punts agrupats en tres blocs que formulen les següents qüestions:

- I LA CIUTAT CONTEMPORÀNIA ÉS TURÍSTICA
- II LA DESREGULACIÓ SECTORIAL HA PORTAT AL CONFLICTE URBÀ
- III LA REGULACIÓ URBANÍSTICA ÉS LA RESPOSTA ?

En cada bloc es plantegen els temes més rellevants i s'exposen les conclusions.

Els documents consultats han estat els següents:

- "Ciutat, turisme i sostenibilitat", acta de la sessió de treball de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori del 12 de gener 2016.
- "Pla especial urbanístic d'allotjaments turístics – PEUAT", aprovació inicial març 2016: memòria, normativa, plànols d'informació i plànols d'ordenació.
- Palou Rubio, Saida "Barcelona, destinació turística. Promoció pública, turismes, imatges i ciutat (1988-2010)", 2010
- "*Ante el agotamiento de un modelo. Hacia un urbanismo responsable*", *Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas, Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España*, febrer 2016

Es considera un annex a aquest document l'acta redactada per Momentum de l'espai de treball realitzat el 24 de maig de 2016 a la sala Món de Barcelona Activa amb la participació de 23 persones, 4 de la Oficina del Pla Estratègic, 9 de diverses àrees municipal i altres institucions públiques i 10 convidats per la seva expertesa en els temes a debat.

## 1 LA CIUTAT CONTEMPORÀNIA ÉS TURÍSTICA

1. L'estudi dels processos i conflictes que genera el turisme ha de partir del reconeixement del valor social que té i el paper econòmic que juga. El turisme és una de les conquestes socials més importants de finals del XIX i principis del XX, la millora de les condicions de vida de les classes populars: la jornada de vuit hores, la festa setmanal i les vacances pagades. Les vacances pagades amb la millora de la mobilitat i el interès pel viatge han estat les bases sobre les que s'ha desenvolupat el turisme de masses, i l'explosió del turisme a la ciutat post-industrial.
2. La ciutat i el turisme han tingut una relació contradictòria. La ciutat industrial mai ha estat un destí turístic, ans el contrari, ha estat allò del que es fugia. En el Grand Tour es visitaven algunes ciutats excepcionals. París perquè era la ciutat del pensament, la Universitat; Venècia, la porta d'Orient i Roma, el dipositori del llegat històric. Les primeres cartografies urbanes utilitzades pels viatges il·lustren perfectament aquestes raons. Els cinc plànols de Roma, de l'aixecament de Bufaloni (1551) a la "Planta Grande di Roma" de Nolli (1748), mostren allò monumental i amagat que s'ha de visitar; el plànol de Jacopo de Barbari de Venècia (1500), la imatge d'una ciutat econòmicament poderosa on es creuen les cultures d'un i l'altre cantó del Vell Continent; i l'aixecament de Louis Trevez encarregat pel intendent Michel-Étienne Turgot (1739), el París vist com un gran palau, com un atractiu pel comerç i la cultura.
3. El turisme modern considera aquestes ciutats com una oferta cultural d'alt consum, però prefereix una fórmula clarament anti-urbana. El turisme social del primer terç del segle passat posava l'accent en el repòs i les vacances. No es estrany que els arquitectes del GATCPAC anomenessin el projecte d'ordenació del litoral del Delta del Llobregat "La ciutat de repòs i vacances" (LCRV). Per aquests arquitectes recuperar forces era una condició necessària pel bon funcionament de la ciutat industrial. La LCRV no era un altre ciutat sinó un apèndix de Barcelona. Una peça del projecte de ciutat eficient (funcional) que era el Pla Macià.

El projecte anti-urbà del turisme es formula en la segona meitat de segle, en el turisme de sol i platja, en el projecte de colonització de la costa. En les bases del concurs internacional per l'ordenació de Maspalomas, al Sud de Gran Canaria, el 1962, es demana un projecte anti-urbà. L'agregat urbanístic que conforma el turisme no és un apèndix de la ciutat residencial sinó un conglomerat que no vol barrejar-se amb aquesta. Avui encara hi ha alguns territoris turístics, com les illes canàries, en les que està prohibit barrejar l'ús turístic amb el residencial.

4. La transformació turística de la ciutat post-industrial és un fenomen relativament recent. La naturalesa turística d'aquesta ciutat no ve legitimada pel seu passat històric sinó pels canvis que s'han produït des de la Revolució Industrial fins ara, per les grans transformacions tècniques, econòmiques, socials i ambientals que ha donat peu a la ciutat moderna. L'atractiu turístic d'aquesta és la història recent, la dels nostres avis, la de la immigració del camp, el treball en la indústria i la mala vida, en definitiva, la història de la construcció d'una societat urbana que deixa d'enyorar el camp per identificar-se amb la ciutat. La ciutat "genèrica", definida per Rem Koolhaas, s'ha convertit en un nou destí turístic. El seu atractiu és el dia a dia, viure-la com un ciutadà qualsevol.
5. La ciutat contemporània, post-industrial, serà turística o no serà. En un món globalitzat, en un mercat cada cop més obert i en una societat més intercomunicada, la ciutat esdevé un dels millors atractius turístics i el turisme, una activitat econòmica alternativa. Perquè això tiri endavant és necessari, però, redefinir alguns dels punts de partida. En primer lloc, redescobrir la ciutat, la ciutat industrial rebutjada pels "anti-urbanistes" del XIX i les classes populars d'aquell moment, perquè ella és la nostra història, la història que ens ha fet ciutadans. El camp ha deixat de ser l'alternativa per integrar-se en un sistema en el que tots ens reconeixem com a subjectes urbans.

La crisi de finals del XX, que va arrabassar amb les bases industrials dels dos darrers segles, ha modificat l'escenari i ens proposa un altre discurs. Front al mite preindustrial de la Mare Terra com a configuradora de la identitat d'un país, la ciutat es presenta com la força que construeix el dia a dia, ofereix oportunitats i fa possible la convivència. La ciutat s'ha imposat, situant-se en el centre de la narració, com l'element que defineix el marc de referència del nostre temps.

El canvi més important que introdueix el turisme en la vida urbana és en relació a les formes de convivència. L'èxit del turisme urbà ens obliga a preguntar-nos què és el turista: un visitant, un convidat o un ciutadà temporal; un observador displicent o un explorador inquiet; un hoste educat o un client capritxos. En el Pla Estratègic del Turisme de Barcelona 2015 es proposava tractar-lo com un ciutadà temporal amb els drets i deures del ciutadà resident, buscant en això l'equilibri que fes possible la convivència.

6. La història de la transformació turística de Barcelona està plena d'interrogants i fracassos. Saida Palou en el llibre "Barcelona, destinació turística" es pregunta com podia ser que "A principis dels vuitanta encara resultava difícil creure en el turisme i en les possibilitats de Barcelona com a destinació" (Palou, pg. 26). Per l'autora "les raons que feien de Barcelona una destinació turística internacionalment reconeguda no tenien tant a veure amb *el que és*, sinó amb el que *s'havia fet* per afavorir la seva projecció" (Palou, pg. 33). En aquest informe, tot i considerar aquestes qüestions, el que més interessa és quina ha estat la dinàmica que ens han portat des d'aquella primera Comisión de Atracción de Forasteros y Turistas (CAFT) (1906) a la explosió actual i com es poden resoldre els problemes que això comporta.

Per Saida Palou el moment clau ha estat el de la creació de Turisme Barcelona, l'any 1993, quan s'aposta per ell i s'inicia una política pública-privada amb perspectives de futur. Des del punt de vista urbanístic, els efectes del turisme han tingut un calendari paral·lel. Els grans esdeveniments han estat l'ocasió per equipar la ciutat i vendre el seu projecte. Les exposicions universals de Barcelona van servir per incorporar a la ciutat el parc de la Ciutadella i el de la muntanya de Montjuïc. L'obra pública en els dos casos, per consolidar una part del creixement urbà de l'Eixample, la Dreta en un cas i la Gran Via en l'altre. Del que no es va treure el profit que s'esperava és dels recintes de l'exposició que van quedar com una terra de ningú. Els JJOO van tindre un altre plantejament, un projecte urbanístic pensat per la ciutat del dia després.

- 7 La transformació urbanística de Barcelona va ser un projecte democràtic de reconstrucció de la ciutat. Un projecte sense una formulació espacial prèvia però amb una idea molt clara de recuperació, de reivindicació del dret a la ciutat. "Monumentalitzar la perifèria", el crit de guerra d'Oriol Bohigas quan era l'Arquitecte en Cap de l'Ajuntament de Barcelona, podia haver estat el lema d'un projecte de desenvolupament turístic de Barcelona, però no va ser així. Aquell eslògan fou el full de ruta de l'Ajuntament en el seu primer mandat democràtic. Un programa urbanístic que pivotava entre la superació dels dèficits heretats i la recuperació de l'autoestima.
- 8 Els JJOO van ser una peça posterior, una oportunitat per invertir en grans operacions urbanístiques, que tindran uns resultats molt més importants que els esperats. En aquests inicis no hi havia projecte turístic, hi havia masses urgències i molts dubtes sobre el paper que havia jugat el sector hotelier en els darrers anys. El 1972, al final del mandat de l'alcalde Porcioles es va aprovar una ordenança d'edificació per atraure inversions hoteleres incrementant l'alçada dels hotels de cinc estrelles que va acabar als tribunals, amb una sentència d'enderroc que va haver d'administrar el primer ajuntament democràtic amb acords compensatoris més o menys encertats. La suposada política de promoció de la planta hotelera, en aquesta ordenança, tenia més d'operació especulativa que de projecte turístic. Dels vuit projectes hotelers plantejats solament se'n van fer dos amb el resultat judicial comentat anteriorment.
- 9 La qüestió hotelera tomarà al primer pla abans de la celebració dels JJOO. Decidides les operacions urbanístiques més importants, el lloc de les instal·lacions esportives i la vila olímpica així com les obres d'infraestructura bàsica, la qüestió pendent és assegurar una oferta hotelera suficient i de qualitat. Després d'uns anys de respecte sacramental a les

determinacions del Pla General Metropolità de Barcelona (PGM), es fa la primera pirueta urbanística per atraure les grans cadenes hoteleres. Els sòls qualificats d'“equipament” o de “renovació urbana: transformació de l'ús existent” que s'acollin a unes certes condicions podien requalificar-se d'hotelers. En unes altres paraules, l'hotel, en unes certes circumstàncies, passava a considerar-se un ús dotacional que podia situar en sòls reservats per equipaments i serveis, prèvia incorporació al Pla d'Hotels.

Els dos anys anteriors als jocs olímpics van ser de creixement de la planta hotelera, dels 18.569 llits de 1990 es va passar als 25.055 de 1992. A aquesta oferta si van sumar 1.500 habitacions particulars i 15 grans vaixells. L'operació va funcionar quantitativament, en part perquè els jocs van ser els primers jocs televisats massivament i no va vindre tanta gent com s'esperava, però tot i això no es va atraure a les grans cadenes. Una vegada més la promoció hotelera havia de arrambar-se a l'especulació per intentar captar als operadors internacionals.

- 10 El canvi en el comportament turístic de Barcelona s'ha produït en aquests darrers anys. Per una banda, s'ha consolidat una imatge urbana-turística en la que es barregen diversos tipus d'atractius; per altra banda, la planta d'allotjament turístic ha explotat amb la irrupció d'una oferta informal massiva gestionada a través de portals informàtics de suposada economia col·laborativa. La imatge de Barcelona s'ha fonamentat en la idea d'una ciutat moderna, oberta i acollidora. En la construcció d'aquest model hi han participat diferents actors i circumstàncies, per un cantó la reconstrucció democràtica dirigida als seus habitants- de la rehabilitació dels barris als JJOO-, i per l'altre l'exhibició internacional d'una manera de viure que han propiciat els grans esdeveniments com els JJOO o el Fòrum de les Cultures, però també l'èxit del programa europeu de mobilitat d'estudiants universitaris (ERASMUS) o la transformació de Barcelona en la ciutat del disseny i l'arquitectura. Per completar aquesta imatge i fer-la atractiva calia un complement, una proposta suplementaria que homologues la ciutat a les ciutats monumentals-turístiques, una oferta cultural que situes la ciutat en el grup de les escollides. L'Any Gaudí (2002) va donar l'empenta definitiva al projecte. Barcelona tenia el seu patrimoni excepcional. Darrera d'ell vindria la recuperació de Ciutat Vella, la reivindicació de l'Eixample o la proposta d'uns equipaments culturals de segon ordre, que han servit per donar una imatge comprensiva dels valors turístics de Barcelona.

Paral·lelament, el que no havia aconseguit el Pla d'Hotels, després de varies crisis, s'assoleix quan l'hotel passa a ser un negoci atractiu. La planta hotelera creix de forma significativa, i a partir del 2008 apareixen varis portals d'internet on reservar “allotjaments d'anfitrions locals en més de 191 països i gaudir de la ciutat com un habitant més” ([www.airbnb.es](http://www.airbnb.es) 1 de juliol a les 20,36 h), o sigui, en el nostre context, els habitatges d'ús turístic.

**L'èxit turístic de Barcelona ha donat peu a tres tipus de conflictes: l'agreujament del problema de l'habitatge per la proliferació de l'allotjament turístic, l'aparició d'una competència deslleial en el sector de l'allotjament turístic i l'ús i abús de l'espai públic en detriment del resident. En termes de drets es pot assenyalar que l'èxit ha afectat al dret a l'habitatge, al descans, a la intimitat, a la mobilitat sostenible, al gaudi i disposició dels espais públics, equipaments i comerços de proximitat i al dret a un ambient saludable i adequat.**

## 2 LA DESREGULACIÓ SECTORIAL HA PORTAT AL CONFLICTE URBÀ

11. Un dels conflictes més rellevants que ha esclatat en l'etapa recent ha estat entre els allotjaments turístics i el dret a l'habitatge digne, més concretament en el cas de determinades zones urbanes de Barcelona, entre els habitatges d'ús turístic (HUT) i l'habitatge (i per extensió a l'entorn, l'habitatge urbà) dels ciutadans residents permanentment. Aquest conflicte té dues vessants, una relacionada amb el comportament del mercat immobiliari i l'altra en termes de convivència ciutadana, però també té una antecedents normatius desreguladors que clarament l'han agreujat.

Els marcs legals d'un i altre (allotjaments turístics i dret a l'habitatge) eren la *Llei 13/2002 de turisme de Catalunya* i la *Llei 8/2007 del dret a l'habitatge*. Es tracta de dos textos legals que separaven clarament les dues activitats, ambdues han sofert diverses modificacions des de la seva entrada en vigor, però alguns d'aquests canvis han estat rellevants als efectes que estem considerant.

12. Un primer canvi es produeix amb la transposició de la *Directiva 2006/123/CE relativa als serveis de mercat interior* amb el *Decret Legislatiu 3/2010* que modifica l'article 38 de la Llei de turisme en el sentit que "*les persones titulars dels establiments d'allotjament turístic no requereixen cap autorització del departament de l'Administració de la Generalitat competent en matèria de turisme*". Aquest redactat va estar en vigor fins el 30 de gener de 2014, quan la *Llei 2/2014 de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic* va establir que "*les persones titulars dels establiments d'allotjament turístic han de presentar, abans de l'inici de llur activitat, una declaració responsable d'acord amb la qual compleixen els requisits exigits per la normativa turística*". Cal recordar que en la Llei 2002 de turisme, tenien consideració d'establiment d'allotjament turístic els que complissin les condicions i les característiques establertes per reglament, regulació desenvolupada fins aquell moment per a totes les formes d'allotjament turístic recollides en la Llei: hotels, apartaments, càmpings i turisme rural.

No obstant, els posteriors Decrets *164/2010 de regulació dels habitatges d'ús turístic* i el *183/2010 sobre els establiments d'allotjament turístic* van mantenir aquella separació clara entre les diverses formes dels allotjaments turístics i l'habitatge. La Llei 2007 del dret a l'habitatge havia establert com un dels usos possibles dels habitatges el turístic, i el Decret 164 així ho va desenvolupar, sense fer cap referència a la Llei de turisme 2002, i en sentit contrari, el Decret 183 explícitament separava els allotjaments turístics de l'habitatge.

13. Els canvis substancials es van produir a partir de la *Llei 9/2011 de promoció de l'activitat econòmica*, per que va modificar les dues Lleis relacionades amb turisme i amb habitatge en una nova direcció pel que fa al tema dels apartaments turístics i els HUT. Per una part, va modificar el concepte d'apartament turístic (edificis o conjunts d'habitatges en l'art.43 de la Llei 2002) pel concepte "*edificis o conjunts continus constituïts en la seva totalitat per apartaments o estudis*". I en relació als HUT fa dues modificacions substancials: substitueix aquesta figura en l'article 3 de la Llei del dret a l'habitatge per la d'habitatge amb activitat econòmica, i per altra banda afegeix a l'apartat d'establiments d'allotjament turístic de la Llei de turisme els articles 50bis i 50tris on defineix l'habitatge d'ús turístic i les seves condicions d'inici d'activitat (únicament comunicació prèvia a l'ajuntament) i de "*cessió a tercers per qualsevol de les formes admeses en dret*". Aquest marc jurídic és el vigent, únicament amb l'afegit d'un tercer apartat a l'art. 50bis per part de la *Llei 3/2015 de mesures fiscals, financeres i administratives* en el sentit de facultar als ajuntaments, per tant si volen, per establir procediments de control periòdic dels HUT segons les seves ordenances, i la possibilitat en cas desfavorable de l'extinció del títol habilitant.

Pel que fa l'habitatge, la Llei 9/2011 modifica l'article 3 de la *Llei 8/2007 del dret a l'habitatge* substituint l'habitatge d'ús turístic per "habitatge amb activitats econòmiques", que es defineix com "*l'habitatge que no és domicili habitual i permanent i que s'utilitza per a l'obtenció de rendiments d'activitats econòmiques regulades per la normativa sectorial aplicable*". Per tant, obre la porta de sortida dels HUT del marc regulador del dret a l'habitatge, i la normativa sectorial aplicable passarà a ser la de turisme amb el Decret 159/2012.

Per completar el marc desregulador, la Llei 9/2011 encara fa més coses: suprimeix l'obligació que l'explotació turística dels apartaments turístics sigui una única persona física o jurídica, i suprimeix per a tots els tipus d'allotjament turístic l'obligació d'inscripció d'empreses explotadores en el Registre de Turisme de Catalunya, reforçant així el tradicional paper absentista de la Generalitat en el registre i control dels establiments d'allotjament turístic.

14. Els principis desreguladors d'aquesta Llei 9/2011 es van desenvolupar posteriorment en el *Decret 159/2012 d'establiments d'allotjament turístic i d'habitatges d'ús turístic*, derogant els dos anteriors de 2010. Aquest Decret recull la definició d'apartament turístic de la Llei 9/2011 i desenvolupa la normativa dels HUT completant la plena integració de la figura en l'òrbita de la normativa sectorial turística, mantenint la seva *categoria voluntària i compatible amb els requisits tècnics de compliment obligatori*, tal com ja es feia amb la resta d'establiments d'allotjament turístic.
15. Aquest escenari desregulador iniciat el 2010 i completat l'any 2011 amb la incorporació dels HUT en l'àmbit dels allotjaments turístics en lloc de l'àmbit del dret a l'habitatge, ha coincidit amb una crisi molt important del mercat de l'habitatge, no per manca d'oferta, sino per la caiguda de la demanda solvent al traslladar-se la crisi inicialment financera als altres sectors econòmics, per després convertir-se en crisi social a través de l'enfonçament del mercat de treball i els desnonaments, i finalment també en crisi política al afectar les capacitats de governança, tan per la desregulació legislativa com per l'estrangulament de la despesa i inversió pública al convertir el deute en un problema insoluble al assumir el sector públic els deutes privats financers, amb efectes especialment durs a les ciutats.

Davant la crisi de rendibilitat de l'oferta residencial, molts operadors (inversors, promotors i propietaris) s'han llençat aquests anys a explotar el màxim possible i el més ràpid el mercat de l'allotjament turístic, en el que sí hi ha una forta demanda en creixement, tan el clàssic en forma d'hotels i apartaments turístics com el nou de l'habitatge d'ús turístic. Els efectes de la pressió d'aquest mercat emergent en determinades zones de la ciutat socialment i econòmicament vulnerables està sent important: 1) per la pressió a l'alça dels preus de l'habitatge, inassolible en la rotació residencial habitual en aquests barris, i amb els efectes de nous desequilibris socials, 2) per la inadequació de molts edificis i habitatges a una activitat intensa turística (accessos i escales, instal·lacions, aïllaments) i 3) pels conflictes de convivència entre residents permanents i temporals, lògic per les dinàmiques diferents en l'ús de l'habitatge i dels barris, i agreujats pels comportaments ocasionalment incívics dels ciutadans temporals.

16. L'exposició de motius de la *Llei 24/2015 de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica* és prou aclaridora de la situació d'emergència social i el seu empitjorament en els moments actuals, sense que es vegi en l'horitzó més immediat una sortida ràpida i eficient d'aquesta crisi habitacional, atès que ni la política d'habitatge ni la urbanística va a les arrels del problema. La ciutat de Barcelona, per les seves pròpies característiques és, des del punt de vista quantitatiu, la que pateix en major quantia aquesta crisi de ciutadans desnonats, especialment dura en les àrees urbanes amb major vulnerabilitat social. El factor afegit de la pressió del mercat dels allotjaments turístics, i especialment el de l'habitatge d'ús turístic, dona com a resultat, en els àmbits on es sobreposen les dues dinàmiques, una crisi palpable de convivència, amb l'efecte negatiu afegit del rebuig del ciutadà resident vers el ciutadà temporal, i una progressiva transformació social dels barris per substitució de la població resident, impacte que des del sector turístic no s'hauria de permetre ni facilitar per tal d'assolir una ciutat socialment més equilibrada i un turisme més just i responsable.
17. Més enllà dels aspectes concrets que es donen a diversos barris de la ciutat i que expliquen les característiques de la crisi, es planteja un escenari més general on al mateix temps que es desenvolupen de manera poc controlada els allotjaments turístics es produeix una emergència habitacional de gran abast i profunditat, on moltes famílies estan perdent el seu habitatge al no ser capaços d'assumir el seu cost, ja sigui en forma de quota hipotecària (l'explosió inicial de la crisi) o de lloguer (la causa majoritària actual dels desnonaments), al mateix temps que l'oferta immobiliària residencial encara té a la ciutat quantitats importants

d'habitatges sense usuaris, degut a una demanda amb manca de recursos propis o de finançament.

18. Des del punt de vista de l'eficiència del mercat dels allotjaments turístics a la ciutat després del procés desregulador consolidat des de l'any 2011, cal interrogar-se també sobre la rellevància i efectes de l'oferta d'habitatges d'ús turístic informal (bàsicament a través dels portals d'internet) i els seus efectes sobre la convivència ciutadana.

Els esforços de regulació que es facin han de reconèixer aquesta doble situació i diferenciar les ofertes d'allotjament turístic clàssic o de residència col·lectiva (albergs, residències d'estudiants, col·legis majors) front al fenomen dels HUT que, mentre no es corregeixin els marcs normatius generals desreguladors, és una oferta que competeix, al menys en part, de manera deslleial i nociva en relació al dret a l'habitatge i a la resta d'oferta d'allotjament turístic de caràcter urbà (hotels i apartaments turístics), que malgrat la desregulació, tenen unes característiques d'unitat d'explotació i de gestió que fan més assequible els controls previ i post a la seva implantació a través de l'acció municipal, per que la Generalitat segueix en la posició d'espectadora.

Les dades que són públiques són un indicador d'aquests canvis: el que fins 2010 eren apartaments turístics inscrits al registre de la Generalitat, la part majoritària s'ha reconvertit en HUT, a Barcelona i al conjunt de Catalunya, posant de manifest els efectes d'aquest procés on habitatges que abans es consideraven integrats en conjunts d'apartaments turístics, ara es gestionen com a HUT de manera individualitzada. I estem parlant de la part dels HUT legalitzada, coneixedors que en paral·lel hi ha una part potser tant important com aquesta al marge dels mínims controls legals (comunicació prèvia a l'ajuntament).

Es constaten, doncs, tres aspectes que configuren en l'horitzó immediat, i possiblement també a mig termini, un escenari complex: la pressió de l'allotjament turístic, l'emergència habitacional i l'oferta d'habitatge sense ús. L'establiment de prioritats i de regulacions tan limitadores com també inductores per part del sector públic esdevé una necessitat peremptòria per donar resposta, en primer terme, a les necessitats bàsiques dels ciutadans residents, i la més bàsica l'habitatge digne (housing first), i en segon lloc, la recuperació de nous equilibris urbans a través del desenvolupament d'un turisme responsable, entre altres factors, amb allotjaments turístics no conflictius.

### 3 LA REGULACIÓ URBANÍSTICA ÉS LA RESPOSTA ?

19. Fa temps que es parla de l'esgotament del model urbanístic espanyol basat en el marc establert en la Llei de 1956 (*Régimen del suelo y ordenación urbana*) i les seves modificacions posteriors (1975, 1990, 1998, 2007, inclosa la Llei catalana d'urbanisme 2002), un marc que té dues característiques anòmales que el procés primer d'expansió a partir de 1998 y després de contracció a partir de 2008 han posat al descobert: la manca o obsolescència d'eines útils per ordenar la ciutat consolidada (urbanitzada i/o construïda) front a les eines més eficients pel creixement i l'extensió urbanes, i en segon lloc, la manca de regulació de l'especulació sobre els valors del sòl (i per tant, al final del cicle urbanitzador, dels valors de l'immobiliari) al confiar quasi absolutament en l'autoregulació del mercat privat, que la bombolla financera ha demostrat inexistent.

Manca de regulació de l'especulació que és més greu encara quan l'article 47 de la Constitució relaciona el dret a un habitatge digne i adequat amb *"l'acció dels poders públics en la regulació dels usos del sòl (o sigui, a través de l'urbanisme) d'acord amb l'interès general per impedir l'especulació"*, amb la contradicció afegida que s'ha fet evident quan el mateix art. 47 estableix que la comunitat només "participa" de les plusvàlues de l'acció urbanística dels ens públics. La Llei de 1975 era preconstitucional, però les modificacions de 1990, 1998, 2002 i 2007 no, i no han resolt aquesta contradicció que la realitat dels darrers vint anys ha fet ben visible.

20. La desregulació que han sofert moltes normatives sectorials a partir del domini de les tesis neoconservadores en economia (liberalització si va bé, protecció pública si va malament), i que en temes turístics i d'habitatge ha estat explicada anteriorment, no ha arribat a l'urbanisme, que en tant que planificador d'un bé escàs i irreproducible com és el sòl, es considera fora de les alegries liberalitzadores en les mateixes normes europees de lliure mercat. Encara més, els plans i programes urbanístics i territorials estan sotmesos a procediments rigorosos d'avaluació ambiental estratègica, al considerar-se una part important de les polítiques públiques en relació a la sostenibilitat global del planeta al tenir com objecte aquest bé escàs que és el sòl i els seus usos possibles, després que Espanya hagués arribat a implementar en el període 1998-2007 la quasi total liberalització urbanística del sòl.

Però el que també es constata són les limitacions disciplinàries d'un sistema de planificació urbanística en crisi (a nivell estatal i també català), on les millors prognosis queden totalment desfasades per la tardança en l'aprovació dels plans (es considera normal 6- 8-10 anys) en un context social i econòmic d'una gran acceleració en els canvis, on està en qüestió la funcionalitat i eficiència de les propostes per la seva habitual rigidesa, i on el lideratge privat, i també el públic per les seves limitacions pressupostàries, estan qüestionats.

21. En aquest escenari de crisi econòmica, social i ambiental, i davant la imprevisibilitat del futur a mig i llarg termini, cal recordar les experiències sorgides de la gran crisi anterior dels anys setanta, la coneguda com a "crisi de les energies", amb efectes devastadors per sectors industrials sencers (tèxtil, metal·lúrgic, etc.) i amb grans impactes a les ciutats. En aquell context, el retorn a la ciutat interior, la trobada d'espais d'oportunitat, obsolets per l'abandonament industrial o pels canvis en els sistemes de transport portuaris i ferroviaris, va obrir la porta a la formulació de models urbans alternatius, on tan important com l'encert en la re-planificació física va ser la planificació estratègica, un model complementari de planificació a través del diàleg i participació els agents socials i econòmics, encara que la part normativa seguís descansant en el planejament urbanístic.

En aquest sentit, la *Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* no ha suposat un pas endavant significatiu en la implementació de l'estratègia europea 2020 de "regeneración urbana integrada" (*Declaración de Toledo 2010*), que entén que les polítiques urbanes europees s'han d'enfrontar als riscos de desequilibris interns a les ciutats per causes econòmiques, socials i/o ambientals. La Llei estatal és confosa en la identificació dels processos urbans que pretén regular, molt esquemàtica (i perillosa) en els instruments que crea, i confia que serà la iniciativa i inversió privada la que impulsarà els processos de



rehabilitació, regeneració i renovació urbanes, obrint un escenari de riscos socials i econòmics important.

22. El planejament urbanístic ha estat, fins ara de manera fonamental, la carta dels drets de la propietat privada del sòl en relació als processos d'urbanitzar, edificar i usar, que es concreten a través de l'aprofitament urbanístic (sostre edificable, densitat i usos segons la Llei catalana d'urbanisme) i es materialitzen a través de la reparcel·lació física i/o econòmica, mecanisme en el que confien de manera majoritària tots els plans urbanístics vigents. L'expropiació, l'altra instrument d'execució alternatiu a la reparcel·lació, és subsidiària i a la pràctica residual.

La regulació de drets i deures de la propietat sí diferencia entre les diverses situacions del sòl, urbanitzat, en transformació i rural (Llei estatal 2007), però els instruments de planificació, i d'execució que se'n desprenen de les legislacions autonòmiques no, per exemple, a Catalunya són ben poques les diferències instrumentals per a un sòl urbanitzable delimitat que per a un sòl urbà no consolidat.

En qualsevol cas, es pot recórrer encara molt de camí en l'exigència de la funció social que delimita els continguts dels drets reconeguts a la propietat privada (art. 33 de la Constitució), començant pel no ús o mal ús del sòl i de l'edificat, sobretot en la ciutat consolidada.

23. Però als efectes de l'objecte de reflexió d'aquest document, l'urbanisme esdevé una eina de referència i possiblement molt útil, inclús en el context immediat de migradesa dels possibles instruments de regulació i intervenció en el sòl urbà consolidat (que és la situació de Barcelona) i de recursos públics per a l'execució de les actuacions. I això és així per que, tal com defineix la Llei catalana 2002 (art. 2), *"l'urbanisme és una funció pública que abasta l'ordenació, la transformació, la conservació i el control de l'ús del sòl, del subsòl i del vol, llur urbanització i llur edificació, i la regulació de l'ús, de la conservació i de la rehabilitació de les obres, els edificis i les instal·lacions"*. És a dir, tota l'acció pública en urbanisme està centrada en l'ús del sòl (i el subsòl i el vol) quan es tracta d'urbanitzar (o reurbanitzar) i construir, estendre o transformar la ciutat, però també l'acció pública abasta l'ús, la conservació i la rehabilitació del que ja està urbanitzat i construït. És des de la lògica dels usos del sòl, del subsòl i del vol (o sigui, del que ja està construït) que és possible intervenir per corregir les desviacions i patologies que el mercat lliure ha arribat a produir en el sòl urbà consolidat.

Partint d'aquesta concepció de l'urbanisme que té el seu origen en la Llei de 1956, a mitjans dels anys vuitanta es va plantejar la conveniència dels "plans d'usos", una fórmula possible a través de la figura dels plans especials urbanístics per tal de posar la regulació dels usos en el primer terme de la ordenació urbana, cosa que tradicionalment no s'havia produït, ja que la qüestió central del projecte urbanístic havia estat la "forma urbis". Ordenació i regulació urbanística de determinats usos més enllà de les regulacions sectorials de cadascun d'ells, una ordenació i regulació ajustada a les característiques de la morfologia urbana concreta.

24. A Barcelona, la primera experiència va ser el "Pla especial d'establiments de concurrència pública i hoteleria de Ciutat Vella" (1989), una eina urbanística que volia ajudar a la intervenció en una àmplia àrea urbana ja planificada i programada la seva transformació (programa ARI) a través de la millora en els espais públics, equipaments i habitatges, però mancada d'eines per fer front a una crisi greu de convivència en l'espai públic, que afectava fins i tot la seguretat i l'ordre públic pels conflictes oberts, en primer terme amb la prostitució i tràfic de drogues en l'espai públic, i els bars i pensions (meublés) com espais de desenvolupament privat d'aquestes activitats.

La tècnica d'aquell nou planejament va ser posar la regulació d'aquells usos concrets en relació a alguns aspectes morfològics rellevants en les diverses i complexes trames urbanes de Ciutat Vella, inclosa La Barceloneta. El Pla va articular quatre tipus d'instruments reguladors: 1) les "seccions" en relació a l'espai públic, és a dir, la regulació dels usos en planta baixa (més soterranis i altells) en funció de les amplades dels carrers de Ciutat Vella (lindars a 7, 10,5 i 20 m.), després d'un exhaustiu reconeixement de tots els trams de carrer, 2) les "situacions" en relació a l'espai privat, és a dir, d'acord amb la forma de la parcel·la,

l'edifici i la seva posició a l'illa de cases (característiques del pati d'illa i/o parcel·la i parcel·les en cantonada), 3) les "situacions" en relació a altres usos (distància a recintes o edificis institucionals, religiosos, sanitaris o docents), i també en relació a la contigüitat amb l'habitatge, i 4) la delimitació d'"àrees de restricció d'usos", a partir de la mapificació detallada de conceptes com la densitat d'establiments de restauració per longitud de front de carrer, o la densitat d'hoteleria per illa (en superfície i en nombre d'establiments).

25. Els denominats "plans d'usos" es van anar generalitzant en aquelles àrees de la ciutat on emergien conflictes en els usos de l'espai públic o de convivència amb l'habitatge dels ciutadans residents, sense la gravetat i intensitat dels que van donar origen al de Ciutat Vella. El mateix pla de Ciutat Vella va anar evolucionant, seguint el ritme exitós en l'execució del programa ARI finalitzat l'any 2002, i ha acabat incorporant en la darrera versió 2013 altres usos com els comercials i els habitatges d'ús turístic, així com altres àmbits territorials com el Port Vell. L'evolució també ha comportat canvis en els instruments reguladors. En aquesta darrera versió, s'estableixen "zones receptores" i "zones interiors", i la regulació dels usos s'estableix en termes d'admesos, no admesos o condicionats en funció de condicions diverses com la densitat (en radis de 50 o 100 m., zonal, de les places hoteleres o de superfície d'ús públic), l'amplada del carrer (restricció única per sota dels 7 m.), la complementarietat dels usos, o altres condicions més funcionals (aforament màxim) o administratives (baixes de llicència).

En la recent experiència del Pla especial urbanístic d'allotjaments turístics (PEUAT) 2016, d'abast territorial tot el municipi de Barcelona, s'estableixen condicions de regulació comunes a tota la ciutat i per tota la tipologia d'allotjaments turístics: no es pot substituir l'ús d'habitatge, ubicació en edificis exclusius i amplada mínima de carrer 8 m, i creixement 0 dels HUT a tota la ciutat, i per altra part, es delimiten zones específiques de decreixement natural, de manteniment i de creixement contingut en funció d'indicadors com el grau de concentració d'establiments turístics segons els diversos tipus, indicadors de població flotant vs resident, elevada pressió sobre els espais públics, continuïtat amb barris d'alta saturació i sensibilitat a la pressió turística. Finalment, també es dona un tractament específic a diverses àrees de cascs antics integrats en la trama urbana de la ciutat.

26. El turisme és una activitat que travessa transversalment i relaciona entre elles moltes activitats econòmiques concretes i sectorialment delimitades, que són les que habitualment reconeix i regula el planejament urbanístic: les diverses formes de l'allotjament col·lectiu (turístics, però també residències, albergs, col·legis majors, ...), i ara també l'habitatge a través dels HUT, el comerç, la restauració, els establiments d'oci, els recintes, edificis i activitats culturals, la promoció i comercialització turística, indústries auxiliars a determinats serveis directament relacionats amb el turisme (per exemple, els relacionats amb les activitats nàutiques, medis de mobilitat específics, etc.). Per altra part, el turisme incideix directa o indirectament en temes urbans tan rellevants com la mobilitat urbana i la regulació dels usos dels espais públics viaris i no viaris a través de les tradicionals ordenances de via pública.

Les activitats relacionades amb el turisme no són conflictives en sí mateixes, depèn de la intensitat amb que es produeixen, la conflictivitat amb altres usos i activitats econòmiques pròpies de la ciutat, i els desequilibris que de manera puntual, o de manera generalitzada poden ocasionar en un context de forta expansió del mercat turístic, tenint sempre en consideració l'impacte concret d'aquests processos i conflictes en determinades àrees urbanes per les seves característiques morfològiques i/o per la seva vulnerabilitat social i econòmica.

27. Un altra qüestió que afecta directament a la percepció que el ciutadà resident té del turisme és l'ús i abús dels espais públics, en forma d'ocupació massiva que interfereix en els usos habituals dels residents i en forma de mal ús i deteriorament del que els ciutadans consideren un bé comú, més en una ciutat com Barcelona on molts dels espais públics són el resultat d'intenses lluites ciutadanes per la seva existència i fins i tot configuració.

Els usos dels espais públics, incloses les parts del que en realitat són espais viaris, els carrers de la ciutat, provenen de tres factors: 1) l'ús que es deriva de les activitats de les

plantes baixes dels edificis, amb especial incidència dels tendals dels comerços i les terrasses de la restauració, 2) els usos admesos per l'administració a través de concessions específiques, com exemple habitual els quiosc de venda, i 3) els relacionats amb les diverses formes de la mobilitat.

Els primers tenen a veure, directament, amb la regulació urbanística de les activitats admeses a les plantes baixes dels edificis i recintes, en els locals en contacte i accés directe des de l'espai públic, viari i no viari, mentre els segons són més de caràcter puntual. En qualsevol cas, les autoritzacions d'ocupació i ús de part dels espais públics és una competència discrecional municipal que els ajuntaments venen exercint des de fa segles a través de les ordenances de via pública.

28. En qualsevol cas, el turisme genera una sobre-pressió als espais públics de la ciutat, afegida a la dels residents i, quan és el cas, a la tradicional de la resta de ciutadans al tractar-se d'espais reconeguts d'escala urbana. Aquesta sobre-pressió es produeix bé per que són en sí mateixos objecte d'atracció turística, per l'interès del turista amb les activitats dels edificis que el configuren o per ser un lloc de pas en els recorreguts específics que el turisme genera.

En aquest sentit, sembla coherent plantejar-se els problemes de congestió o incompatibilitat d'usos en els espais públics no únicament en termes quantitativs, sinó interrogar-se per les causes d'aquestes situacions, que molt possiblement tenen a veure amb factors origen-destí, tal com va fer amb èxit la ingerència de mobilitat ja fa dècades, i per tant, actuar sobre la pre-determinació dels recorreguts turístics per part dels operadors i sobre les acumulacions d'allotjaments i serveis turístics que congestionen espais urbans concrets. En qualsevol cas, no es pot privar al ciutadà de l'ús i gaudi dels seus espais urbans, més encara en una ciutat tan densa com Barcelona.

Els processos d'expulsió dels ciutadans residents dels espais urbans tradicionals, les congestions dels espais públics fins i tot amb riscos per a la seguretat, han de ser abordats de manera immediata per les conseqüències de tot tipus que poden generar, inclosa la marginalització urbana d'aquests espais per excessiva monofuncionalització. La diversitat i l'equilibri en els usos dels espais públics és un clar indicador de la qualitat urbana i cívica d'una ciutat.

29. Una qüestió diferent és la de la mobilitat urbana en relació a l'urbanisme. Com és conegut, el planejament és l'eina tradicional per millorar el sistema viari i els espais públics de les ciutats, tan traçant noves obertures de carrers i nous espais públics com l'ampliació dels existents, procés imprescindible per poder transferir propietats privades del sòl a públiques. Altra qüestió és la organització concreta de cada espai viari o espai públic, que depèn del projecte d'urbanització o reurbanització en funció de les necessitats concretes en cada període de la canviant vida urbana.

En aquest disseny dels espais públics, la mobilitat de les persones i mercaderies és un component essencial, obvi en el cas dels carrers, en la mesura que han de garantir l'accessibilitat a tots i cadascun dels sòls urbans, però també en la resta d'espais públics no viaris. I aquí entren en joc totes les formes de la mobilitat que la ciutat ha anat incorporant. En la recerca de la millor solució possible en cada cas concret, la participació activa dels ciutadans en la seva configuració esdevé una eina de gestió imprescindible.

30. La *Llei 9/2003 de la mobilitat* estableix els instruments de planificació de la mobilitat al territori i a les ciutats, i a nivell municipal, els plans de mobilitat urbana, els documents bàsics per a configurar les estratègies de mobilitat sostenible, revisables cada sis anys. Els plans urbanístics han d'incorporar un "Estudi d'avaluació de la mobilitat generada" per tal de justificar les mesures adoptades per a facilitar l'assoliment d'una mobilitat sostenible en el municipi.

Resulta evident que a la ciutat turística els fluxos generats per aquesta activitat i els modes de mobilitat i transport que s'utilitzen han de formar part de la mobilitat sostenible del municipi, el que suposa la concreció allà on resulti necessari de les mesures de reequilibri i

redistribució de la mobilitat en funció de les capacitats raonables d'organització del conjunt de la mobilitat urbana en els espais viaris i els espais públics urbans concrets.

Aquesta planificació específica (no urbanística) de la mobilitat ha de contemplar els equilibris possibles a cada lloc entre els diferents modes de mobilitat i transport, amb òbvies prioritats a les àrees més tensionades (per l'activitat urbana i/o pel turisme) a la mobilitat a peu i al transport públic, que per altra part, està comprovat que són els que usen majoritàriament els ciutadans temporals.

La capacitat d'incidir des de l'urbanisme en els processos i conflictes generats per la irrupció del turisme massiu a la ciutat genèrica dependrà dels canvis que s'introdueixin en el marc normatiu general en el sentit d'afavorir, quan no eradicar, l'especulació sobre el sòl i sobre l'edificat, i que es desenvolupin eines per fer complir la funció social de la propietat. Fins al moment, la regulació urbanística dels usos ha estat la única eina amb capacitat d'incidir, normalment complementària de altres actuacions públiques més directes, en les situacions de conflictivitat tan en els espais privats com en l'espai públic. Un turisme expansiu és un motor econòmic que cap ciutat post-industrial hi vol renunciar, però introdueix una dinàmica de valors immobiliaris que esdevé en àmplies zones de la ciutat incompatible amb el manteniment de la residència permanent dels ciutadans, i afecta al necessari cicle diari activitat-descans que la ciutat ha d'oferir. També afecta a la pervivència d'activitats econòmiques de caràcter local que no poden competir amb els preus inflacionats per la demanda turística, i finalment debilita la qualitat de l'hàbitat urbà dels residents en termes de mobilitat, i ús i gaudi dels espais públics. Per aquestes raons, l'acció pública planificada esdevé una necessitat per equilibrar els interessos en joc, sempre a favor del manteniment i millora de la qualitat de l'hàbitat urbà dels ciutadans, i en aquestes polítiques públiques l'urbanisme és una eina útil, malgrat sigui necessària la seva profunda renovació.

Ricard Pié & Josep M<sup>a</sup> Vilanova, relators