

principal atracción turística de la ciudad (con 4,5 millones anuales de entradas vendidas; se estima que la visita exterior es de entre 10 y 12 millones anuales), seguida del Park Güell (con 3,12 millones de entradas a la zona monumental de pago; se estima un total de 9 millones de visitas al interior del recinto definido por la UNESCO). Sin embargo, el espacio público (la calle, la plaza...) podría considerarse el principal icono de la ciudad, debido al uso intensivo y continuado que realizan todos los visitantes. Monumentos y calles turistizadas que requieren soluciones particulares en el marco de un planteamiento y una gestión urbana integral.

Históricamente, la promoción y el consumo turístico del patrimonio no han ido acompañados de medidas de gestión, por la misma razón que el desarrollo turístico de Barcelona se ha producido por la inercia de los mercados y las estrategias de fomento turístico; aun así, en los últimos años se ha impulsado una política pública de gestión turística que, entre otros aspectos, está atenta al tema patrimonial. Este escenario implica que ciudadanía, agentes privados, públicos y visitantes deben compartir responsabilidades y compromisos y asumir límites. La gestión turística del patrimonio tiene que hacer compatibles los objetivos de la preservación, la interpretación y la recreación, teniendo siempre en cuenta la relación con su entorno. A continuación se presentan tres casos concretos de patrimonios culturales que reciben una gran densidad de visitas turísticas, observando las estrategias de gestión que se aplican –o su ausencia y necesidad.

El caso de la Sagrada Familia es relevante en muchos sentidos. Las tensiones vecinales son contundentes y claras desde hace años: críticas por las dificultades de movilidad en el espacio público, congestión de tráfico, cambio del tejido comercial y especulación económica. La reacción pública para hacer frente a estas problemáticas pone en evidencia que, en parte, la gestión del patrimonio tiene que ver con la gestión de su entorno inmediato. El modelo de gestión impulsado por la administración municipal –que debe realizarse de manera conjunta o al menos consensuada con la Fundación Junta Constructora del Templo Expiatorio de la Sagrada Familia– recoge una serie de medidas adaptativas destinadas a corregir situaciones problemáticas, como, por ejemplo, la modificación de las zonas de estacionamiento del transporte turístico. También se prevé abrir un acceso al templo desde el metro, lo que podría minimizar los problemas de colas de visitantes en la calle. El Patronato y el Ayuntamiento han acordado destinar recursos económicos a mejorar los accesos al metro y la urbanización de varios tramos del entorno del templo y el mantenimiento del espacio público. Si bien estas y otras acciones se aplican con la finalidad de corregir situaciones de saturación turística y mejorar la calidad de vida de los vecinos, no se plantea ninguna actuación que tenga como fin el decrecimiento turístico.

El caso del Park Güell no es menos controvertido. En esta ocasión, en cambio, las medidas de gestión que se han ejecutado en los últimos años sí que han tenido en cuenta el decrecimiento de visitas y usos en el parque. En el año 2013 se delimita el acceso al parque y este se convierte en una especie de ‘museo abierto’ (Arias, 2016); a pesar de la oposición vecinal, esta medida municipal está destinada a minimizar la afluencia de visitantes y evitar problemas de degradación y accidentes. En los últimos años se han sucedido un conjunto de

debates vecinales, técnico-políticos y mediáticos a propósito de las medidas de gestión del parque, en una tensión constante entre la restricción de usos y su apertura. La situación es compleja debido, precisamente, al valor vecinal de este parque urbano, declarado Patrimonio Universal de la UNESCO en 1984. En este caso, uno de los principales retos consiste en hacer compatibles los usos vecinales y turísticos en un parque urbano frágil desde un punto de vista patrimonial.

Finalmente se destaca el caso del Turó de la Rovira en el barrio del Carmel, actualmente inmerso en una situación tanto o más crítica y controvertida que los dos casos anteriores. Los vestigios de las baterías antiaéreas construidas durante la Guerra Civil que sirvieron para prevenir la ciudad de los bombardeos de la aviación franquista y, posteriormente, y hasta exactamente la década de los noventa, como espacio de vivienda autoconstruida, hoy día se han convertido en piezas *decorativas* de un mirador panorámico excepcional. El Turó de la Rovira es, por encima de todo, un patrimonio vinculado a la memoria histórica de la ciudad; la museización y señalización a cargo del MUHBA ayudan a comprender y valorar los hechos que sucedieron, si bien la mayoría de los visitantes que acuden prescinden de este interés y reconocimiento. A todo ello hay que añadir la queja vecinal debida al cambio de usos de un lugar *propio* y las consecuencias que tiene en las calles del entorno. A diferencia de los dos casos tratados anteriormente, el Turó de la Rovira nunca ha ocupado un lugar céntrico en las estrategias de promoción institucional y las imágenes de marca de la ciudad; hoy por hoy, su magnetismo turístico es causado por las inercias y dinámicas de los mercados actuales, sedientos de conquistar nuevos centros al margen de los iconos centrales de una destinación. El Turó es, pues, un *nuevo centro no céntrico* en emergencia y tensión vecinal. El conflicto inherente a los vestigios patrimoniales y a la memoria asociada a su pasado es obviado por la mayoría de sus visitantes, que al mismo tiempo participan en un nuevo conflicto socioespacial. La transformación de la memoria patrimonial debida al cambio de usos del lugar pone en evidencia la vulnerabilidad del patrimonio cuando no es *adecuadamente* expuesto al turismo.

## 6. Recapitulación

El presente artículo se ha estructurado a partir de tres ejes o planos de diálogo: una reflexión sucinta y teórica a propósito de los conceptos de imagen y patrimonio ligados al turismo urbano; una descripción analítica y crítica sobre la evolución del turismo en Barcelona y el papel que el patrimonio cultural, el paisaje urbano y las imágenes han tenido en esta historia; y, finalmente, un análisis, si bien más breve, sobre tres casos que requieren medidas de gestión específicas. En conjunto, el artículo ha pretendido poner en evidencia la emergencia de actuar y no abandonar la vida de los patrimonios, y de la ciudad, a las lógicas e inercias del mercado, demasiado a menudo permitidas y entendidas como una especie de beneficio colectivo. En su conjunto, el texto pretende alertar sobre las consecuencias de un desarrollo económico urbano que utiliza el patrimonio como recurso de mercado, sin el establecimiento de medidas de gestión y planificación adecuadas y variables según las exigencias de cada lugar y momento. Asimismo, el artículo también ha planteado una crítica a la globalización de los referentes culturales como consecuencia de las estrategias de *marketing* urbano de la ciudad desarrolladas

a lo largo de los últimos cien años. La promoción y globalización del patrimonio local a través de unas imágenes de marca que a menudo no han representado al ciudadano, destinadas sobre todo a satisfacer al visitante, han tenido por efecto sentimientos de desafección del barcelonés respecto a Barcelona, y es por ello que, paradójicamente, las imágenes turísticas de la ciudad también pueden terminar siendo imágenes *contra la ciudad*.

# LOS RETOS DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO METROPOLITANO FRENTE AL TURISMO

RICARD PIÉ Y JOSEP M. VILANOVA

Instituto Habitat, Turismo y Territorio (UPC-UMA) y Equip BCpN

## Resumen

El objetivo de este artículo es evaluar cuáles son los retos urbanísticos que tiene planteados el turismo barcelonés en un momento en que están cambiando algunos de los paradigmas que han impulsado el extraordinario desarrollo del turismo vacacional. La ciudad industrial, el espacio social destinado al trabajo, el lugar de donde se huía durante las vacaciones, se ha convertido en un destino turístico de primer orden, en uno de los lugares preferentes para el ocio y el turismo contemporáneo. En este artículo nos preguntaremos sobre este cambio dando un repaso a la historia urbanística barcelonesa desde la perspectiva del turismo, y plantearemos una reflexión final sobre algunos aspectos que no tienen fácil solución si no se replantean el marco legislativo y la relación entre el urbanismo y la actividad turística actual. En definitiva, nos preguntaremos sobre cuáles han sido las transformaciones urbanísticas de la ciudad postindustrial en relación con el turismo, en el área metropolitana de Barcelona, interrogándonos sobre cómo se ha reconstruido el espacio turístico de la ciudad postindustrial para que haya terminado atrayendo a sus detractores.

**Palabras clave:** Barcelona, turismo, urbanismo, ciudad postindustrial, área metropolitana.

## 1. Introducción

Tal y como decíamos en un artículo publicado recientemente, tenemos que admitir que la ordenación del turismo catalán ha ido ‘de prestado’ (Pié i Vilanova, 2017). En Cataluña no ha habido ninguna operación como la emprendida por el gobierno francés para el frente costero del Languedoc-Rousillon, ni ninguna iniciativa privada que organizara un concurso de arquitectura internacional como el de Maspalomas o que promoviera una operación como la de La Manga del Mar Menor. Tal vez la única intervención que se puede comparar a todas ellas sea la marina de Ampuriabrava del maquetés de Sant Mori y Miquel Arpa o, si retrocedemos en el tiempo, la urbanización de S’Agaró promovida por la familia Ensesa. La ordenación de Port Aventura en los años noventa y la actual con la opción de los casinos son estrategias muy discutibles de operaciones extraordinarias a manera de salvavidas del sector.

Para preguntarse sobre lo que está pasando y cómo tenemos que encarar los retos de futuro, nos proponemos revisar algunos

de los episodios urbanísticos de la Barcelona metropolitana con la pretensión de entender por qué el turismo no ha tenido voz propia y suficiente para imponer un relato alternativo o, como mínimo, ser tenido en cuenta en los momentos de la planificación de la ciudad y el territorio metropolitano. Que el turismo 'haya ido de prestado' en relación con estos procesos es, quizás, uno de sus pecados originales y, por lo tanto, uno de los problemas que habría que afrontar.

Esta revisión del urbanismo metropolitano desde la óptica de lo que hoy denominamos 'turismo' la planteamos en tres apartados: los antecedentes hasta el Plan General Metropolitano de 1976 (PGM-76), las modificaciones que han comportado la reordenación y la transformación de la costa metropolitana, y, finalmente, las experiencias iniciales y actuales en relación con la regulación urbanística de los usos, y específicamente con el actual debate y regulación de las diversas formas del alojamiento turístico.

Finalmente, se plantean cuáles son, según nuestra opinión, los retos a los que se enfrenta la planificación urbanística y territorial ante la intensa expansión del turismo en el centro del sistema urbano metropolitano y las expectativas de consolidación, extensión y mejora de estas actividades en un ámbito urbano y metropolitano postindustrial.

## **2. Los debates previos sobre el ocio y el esparcimiento en el sistema urbano y la ordenación del litoral. De la Ciudad Obrera de Reposo y Vacaciones al Plan General Metropolitano de Barcelona**

En el primer tercio del siglo XX por primera vez se planteó la necesidad de hacer una reserva urbanística de suelo para el ocio y el deporte a escala metropolitana. La conquista de las vacaciones pagadas y la reivindicación del descanso semanal fueron los argumentos que marcaron los primeros pasos del turismo social. Por un lado, la aparición de los parques de atracciones en las grandes concentraciones urbano-industriales y, por el otro, los grandes parques urbanos reivindicados tanto por los defensores del movimiento racionalista como por los antiurbanistas de principios del XX. El debate internacional de aquellos momentos pasaba por proyectos como el del Parque de la Cultura y el Reposo, de M. Kirov, en Moscú, o el artículo-manifiesto de M. Ginzburg i Bars de 1930 (Donato, 2007).

Las primeras propuestas urbanísticas se interesaron en la vocación 'turística' de las playas de poniente en el delta del Llobregat. A finales del siglo XIX, Pere Garcia Faria aprovechó el encargo del proyecto de alcantarillado de Barcelona para extender el levantamiento topográfico hasta el Garraf y dibujar un posible encauzamiento del lecho del Llobregat que pusiera las bases para futuros usos diferentes de las agrícolas.

Posteriormente, en 1930 el Grupo de Arquitectos y Técnicos Catalanes para el Progreso de la Arquitectura Contemporánea (GATCPAC) propuso la ordenación detallada de la zona del delta más próxima a la costa para cubrir las necesidades de ocio y vacaciones de las clases populares (la Ciudad Obrera de Reposo y Vacaciones, CORV), un proyecto cooperativo que excedía la pura cualificación urbanística para presentarse como un proyecto con un fuerte contenido social. El proyecto de la CORV era un desarrollo urbanístico para el disfrute del tiempo libre de las clases populares, de acceso a la cultura, a la educación y al deporte que, además, servía

para recuperar fuerzas para volver al trabajo. No era un proyecto turístico *stricto sensu*, sino una alternativa a la forma en que se estaban desarrollando los balnearios exclusivos de la costa.

Emili Donato, en el Seminario celebrado en el Institut d'Estudis Catalans sobre las "Aportaciones catalanas en el campo de la urbanística y de la ordenación del territorio, desde Cerdà a nuestros días", defendió el proyecto con estas palabras:

"El único (proyecto) que influyó de manera concreta y decisiva en las conclusiones de los IV y V Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) y, por lo tanto, en la redacción de la Carta de Atenas, dentro del tema de las 'zonas de Salud Pública' de la Ciudad Funcional, así como en el desarrollo posterior del urbanismo racionalista del ocio" (Donato, 2007, p. 166).

Un año antes de que los arquitectos del GATCPAC presentaran el proyecto de la CORV, los servicios municipales de Barcelona mostraron en el pabellón del Ayuntamiento en la Exposición Universal de 1929 la maqueta a escala 1/25.000 de la *Gross Barcelona*, el modelo territorial de la Barcelona del futuro y sus entornos. En este documento, Nicolau M. Rubió i Tudurí proponía centrar un gran parque metropolitano en la sierra de Collserola, pasando del modelo lineal paralelo a la costa formulado sucesivamente por el Plan Cerdà, el Proyecto de saneamiento del subsuelo de Barcelona de Garcia Faria o el esquema del Plan Macià, a una estructura en anillo, tal y como se incorporará posteriormente en el Plan de distribución en zonas del territorio catalán de 1932 (conocido como *Regional Planning*) redactado también por los dos hermanos Rubió y donde la CORV pasará a ser una "zona de barrios de habitación y jardín", sin más.

Aquel ámbito de la maqueta de la *Gross Barcelona*, veinte años más tarde, y a pesar del esfuerzo de borrar cualquier rastro del pasado republicano, fue la base del Plan de ordenación de Barcelona y su zona de influencia de 1953 (PC-53), un plan de zonificación dibujado a 1/10.000, muy distinto de aquellos planes arquitectónicos que lo habían precedido, donde no se decía nada sobre el ocio y el esparcimiento. El ámbito de la propuesta de la CORV cambió de contenido, no solo porque perdió el carácter social del proyecto, sino también por la ordenación interna del recinto. El frente de playa quedó en manos de los privados, mientras que el centro deportivo se arrinconaba al lado del aeropuerto, entre las lagunas de la Ricarda y el Remolà.

El PC-53 era un documento con menos peso específico que los episodios anteriores, aunque comportó la promulgación de la primera legislación urbanística del país y la creación de un órgano de gestión supramunicipal que, con más o menos obstáculos, llegará hasta nuestros días: la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de la Comarca de Barcelona, disuelta en 1986 y recuperada actualmente en el Área Metropolitana de Barcelona. Según Juli Esteban (1997), el PC-53 es un documento con una definición viaria muy insuficiente y una zonificación muy simple, incapaz de regular el desarrollo urbanístico que se producirá posteriormente.

A partir de los años sesenta se toma conciencia de los cambios económicos que vive el país y de la necesidad de revisar las herramientas urbanísticas aplicadas, visto su resultado. El primer plan a revisar, vista la

situación, es el PC-53. Dos equipos inician los estudios desde dos perspectivas distintas. Uno, respaldado por la Diputación de Barcelona, tenía el encargo de reformular la planificación en un ámbito territorial más extenso, la Región Metropolitana de Barcelona, y el otro, desde dentro de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes, el órgano responsable de gestionar el PC-53, tenía el de revisarlo por mandato legal.

El proyecto del primer grupo era esquemático, preocupado por definir un modelo inclusivo que resolviera los problemas de Barcelona por 'elevación'. El Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona de 1966 (PD-66) resultó ser el escenario de un debate mucho más allá del PC-53, un debate sobre el alcance y el modelo territorial metropolitano de Barcelona (sobre la forma -mancha de aceite, estrella, lineal, etc.- o sobre la estructura -ciudad-región, ciudad y territorio, megalópolis, etc.-), siguiendo las pisadas de lo que se estaba haciendo en los países europeos más avanzados.

El proyecto del segundo grupo quería parar la hemorragia que se producía a través de los planes parciales. Para ellos, la revisión tenía que ser un gran plan parcial que evitara las fugas o las pérdidas del día a día que se producían en la *Comisión*. El resultado de esta controversia se resolvió a favor de los segundos, dando lugar a un plan *collage*, minucioso, de equipamiento de las ciudades y de redistribución y reducción de densidades (Pié, 1997; Esteban, 1997).

En este contexto se produce un episodio de gran relevancia con respecto a la costa de Barcelona. En 1966 se presenta el Plan de la Ribera, un proyecto promovido por un conjunto de empresas situadas en la fachada marítima del Poblenou y La Barceloneta, redactado por el arquitecto Antoni Bonet Castellana, para transformar aquel tramo de costa en una 'Copacabana' local, trasladando la futura autovía de circunvalación a la calle Llacuna, construyendo una barrera entre el barrio residencial-industrial interior y el litoral, convertido en una gran urbanización. La parte marítima se proyectaba como un sistema tridimensional en que se sobreponían vías y edificación en un modelo inspirado en soluciones promovidas por Archigram o los arquitectos del TEAM X.

La respuesta popular, a la que se sumaron ciertos colectivos profesionales, fue un NO rotundo a un proyecto especulativo y descartado que privatizaba la zona maritimoterrestre y no se escondía de la segregación que perseguía dividiendo los barrios en dos. El Concurso para el Contraplán de la Ribera fue una iniciativa del Colegio de Arquitectos para contrarrestar el proyecto presentado, y el ganador fue el Laboratorio de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura de Barcelona, liderado por Manuel de Solà-Morales con un documento-manifiesto en la línea de los movimientos *anti-renewal* norteamericanos, que no hacía una propuesta concreta sino una reivindicación del lugar, de la construcción del espacio (de las formas de crecimiento urbano) señalando algunas posibles líneas de trabajo. El resultado del concurso, celebrado durante los años de revisión del PC-53, planteó muchas dudas a sus redactores, entre otras razones por las repercusiones sociales y políticas que podían producirse. Por ello, finalmente se decidió mantener la ordenación prevista en el PC-53.

La revisión de 1976, dibujada a 1/5.000, ordena el mismo ámbito que el del PC-53

—obviando el alcance que ya había adquirido el área metropolitana real— e intenta reducir la presión especulativa: en las zonas urbanizadas de alta densidad, proponiendo un acabado menos intenso y una mejora en su equipamiento; en las suburbanas, su conservación, y en las zonas con cambios de uso, por obsolescencia o traslado de la actividad, aprovechar las oportunidades que se plantean para reordenar el sistema desde nuevas centralidades. A escala territorial, se recogían las propuestas de 1929, oficializadas en el PC-53, la red arterial metropolitana de 1963, y se intenta contener la mancha urbana en los territorios más frágiles: los márgenes de las cordilleras, los entornos fluviales y el delta del Llobregat.

La costa es ignorada, tal y como sucedió en 1953, con una diferencia: el turismo había eclosionado y las playas se habían urbanizado y edificado por todas partes. El turismo en los setenta era un fenómeno básicamente localizado en la costa, lejos de los centros industriales y que, en el ámbito del sistema metropolitano, se había desarrollado intensamente en las playas del delta del Llobregat. El cambio más importante con respecto a lo que había sucedido anteriormente era la transformación de las villas y casas de veraneo de las capas más acomodadas en el fenómeno de la segunda residencia, dirigido a las clases populares que podían acceder a ella aprovechando la creciente capacidad de ahorro y que buscaban resolver en esta segunda residencia las importantes carencias de la residencia permanente.

El PGM-76 no recogió el Plande la Ribera debido a la contestación popular y cívica que generó y mantuvo las infraestructuras ferroviarias y los asentamientos industriales y portuarios y aeroportuarios en el litoral metropolitano. No había proyecto para el frente marítimo, a pesar de la crisis industrial y urbanística que vivía el Poble Nou. El PGM-76 fue un plan contra el déficit y la especulación, no hubo un proyecto territorial propio detrás, únicamente la incorporación acrítica de la red arterial metropolitana de autopistas formulada desde el Ministerio con criterios de red de alta capacidad.

El valor del PGM-76 rae tanto en sus aportaciones disciplinarias como en el debate ciudadano al que dio pie. La aprobación inicial de 1974 fue una decisión personal del alcalde Enric Masó como un gesto para terminar con los diecisiete años de “porciolismo” (los mandatos de los notarios Josep M. Porcioles, de 1957 a 1973, y Joaquim Viola, en 1973-1974) que lo precedían. La aprobación definitiva de 1976 cerrará un periodo especialmente movido que se completará con la gestión del último Ayuntamiento predemocrático del alcalde Josep Maria Socías Humbert y del delegado de Urbanismo Joan Antoni Solans (de 1976 a 1979), en el que se comparará un patrimonio de suelo que será estratégico para el primer ayuntamiento democrático de los alcaldes Narcís Serra y Pascual Maragall.

El acierto de aquel tándem fue aprovechar la crisis económica y política del momento para comprar y apalabrar la compra de terrenos estratégicos que permitieron posteriormente las actuaciones del primer Ayuntamiento democrático en temas de espacio público y equipamientos. Socías utilizó la estructura gerencial de la legislación municipal franquista para agilizar los trámites y Solans, los conocimientos que tenía del mercado del suelo como exdirector técnico de la redacción del PGM-76, para constituir aquel patrimonio público de suelo.

La herencia recibida por el primer ayuntamiento democrático barcelonés fue decisiva: la revisión del PC-53 y un patrimonio de suelo para ejecutarlo. Madrid empezó un paso atrás. El alcalde Tierno Galván tuvo que afrontar la revisión de su plan general consumiendo gran parte de la energía que emanaba del ‘cambio político’ para racionalizar el futuro de la ciudad. En Barcelona la revisión se realizó antes, durante la transición.

El PGM-76 era un documento difícil de entender, pero combinado con los terrenos para ejecutarlo, una oportunidad que Oriol Bohigas supo aprovechar. El Ayuntamiento de Socías consiguió formar un patrimonio de suelo estratégico que Bohigas supo convertir en pequeñas joyas monumentales para recuperar la autoestima de los barrios y empezar su reconstrucción. A Oriol Bohigas le gustaba polemizar entre el Plan y el Proyecto. Para él el Plan era una entelequia, el Proyecto, una realidad. Cuando defendía la victoria del Proyecto, sin embargo, tenía que reconocer la importancia del Plan, la importancia de la gestión del Plan, en la medida en que hacía posible el Proyecto.

La decisión de ‘monumentalizar’ la periferia llevó a Bohigas a centrarse en el espacio público como pieza clave del debate. Este será el espacio por el que se empezará la reconstrucción de la ciudad democrática y el lugar donde se recuperará el espacio de convivencia cívica, primero, de sus habitantes y, más tarde, cuando los visitantes descubran los valores de lo urbano, de los turistas. Barcelona empieza a ser turística a partir de aquel momento, cuando la ciudad es atractiva como ciudad. Más tarde se redescubrirán otros atractivos, pero erraríamos si no reconocieramos que el cambio empieza con el proyecto democrático, cuando la población recupera su ciudad.

### **3. La transformación de la costa de Barcelona. Ordenación, saneamiento y usos con dos grandes acontecimientos: los Juegos Olímpicos y el Fórum**

Prácticamente al día siguiente de la aprobación del PGM-76, se plantea la urgencia de ordenar la costa desde una visión general. Albert Vilalta (2007) recuerda en la conferencia que imparte en el Institut d’Estudis Catalans la preocupación de la administración predemocrática por el tema, y se presenta como el heredero de Garca Faria y a quien le toca redactar el Plan de Saneamiento de 1978 (Plan de Ordenación de la Costa de Levante de Barcelona) y dirigir su ejecución. La novedad de este proyecto será según sus palabras: “A) la construcción de grandes obras de colectores de aguas pluviales; b) la descontaminación de las aguas del mar en la costa de la ciudad, y c) detener la erosión del frente marítimo del Poble Nou” (Vilalta, 2007, p. 81).

Este es el primer documento que se plantea la costa como un espacio enfermo a sanar por culpa del estrangulamiento de las aportaciones sedimentarias, la mala gestión de la dinámica litoral y la mala calidad de las aguas. En base a este plan (1978), en 1983 se elabora el Proyecto de Plan Especial de Infraestructura de las Playas de Levante de Barcelona que dirigirá Carles Grau, con participación de Vilalta como máximo responsable desde la Generalitat.

Parejamente, el órgano gestor del nuevo PGM-76, la Corporación Metropolitana de Barcelona, en 1983 encarga al arquitecto Lluís Cantallops una propuesta global de ordenación de la costa metropolitana. La Modificación de PGM de la Zona Costera Metropolitana, conocida como el Plan de Costas (publicación de la CMB, junio 1987) fue aprobada provisionalmente en junio de

1986, el mismo día que se aprobó el Plan especial de ordenación urbana de la fachada al mar de Barcelona en el sector de Carlos I - Avinguda Icaria (ámbito de implantación del futuro Puerto y Villa Olímpica), redactado por el equipo de arquitectos dirigido por Oriol Bohigas y que fue el que finalmente tuvo la aprobación definitiva en diciembre de aquel año.

El nonato Plan de Costas Metropolitanas proponía un cambio radical respecto al PGM-76, a saber:

1. La apertura al mar de los asentamientos urbanos de la comunidad metropolitana.
2. La restauración y la redefinición de los tejidos urbanos costeros con el fin de hacer posible dicha apertura.
3. Lograr que las operaciones a emprender permitieran la realización de los equipamientos necesarios para los Juegos Olímpicos de 1992, programados en el ámbito costero.

El desarrollo del documento se organizaba en 111 actuaciones, formuladas como programas de actuación urbanística y planes parciales, planes especiales de infraestructuras, equipamientos y servicios, planes especiales de reforma interior, unidades de actuación, proyectos de urbanización y proyectos de infraestructuras, a realizar a lo largo de más de 40 Km de costa en los ocho municipios metropolitanos costeros, más el tramo de les Botigues de Sitges. El cambio que se proponía era de grandes dimensiones y necesitaba un arsenal urbanístico considerable.

Tal y como se manifiesta en los objetivos de este documento, la recuperación de la costa será uno de los objetivos principales para los Juegos Olímpicos de 1992 (JOO-92). En 1982 había un 22% de paro en la ciudad de Barcelona y los presupuestos municipales estaban en números rojos.

A finales del siglo XIX, Barcelona era una ciudad gris, la fábrica de España, que había entendido hasta entonces que se iba más deprisa a trancas y barrancas que caminando. Las exposiciones de 1888 y la de 1929 fueron la prueba de dicha táctica. El Eixample, tal y como decía Manuel de Solà-Morales, era El Dorado catalán, el territorio donde se invertían los excedentes agrícolas e industriales de toda Cataluña pero que, a pesar del esfuerzo, no bastaba para dar algunos saltos cualitativos que requerían contar con las aportaciones extraordinarias del gobierno central. Las exposiciones universales tenían más de fórmulas de inversiones urbanas extraordinarias, para poner la ciudad en el escaparate internacional, que de proyecto de futuro. En las dos exposiciones de 1888 y 1929, los hoteles abiertos dentro de los recintos feriales cerraron poco después de las celebraciones. Las exposiciones de Barcelona fueron unos episodios extraordinarios pero ‘menores’ en una ciudad que se estaba extendiendo como una mancha de aceite, sin orden ni concierto.

La propuesta de organización de un gran acontecimiento para conseguir la ejecución de las grandes infraestructuras que Barcelona necesitaba para remontar la crisis económica se enmarcaba en la misma fórmula que sirvió para promover las dos exposiciones universales. El cambio de una hipotética tercera exposición universal por unos juegos olímpicos venía dado por la llegada a la presidencia del Comité Olímpico Internacional de un barcelonés, Juan Antonio Samaranch, que había heredado una estructura en quiebra y un acontecimiento

con tres boicots políticos consecutivos, Montreal (1976), Moscú (1980) y Los Ángeles (1984). Puesto que no había muchas expectativas deportivas –a pesar de los buenos resultados que hubo al final–, los esfuerzos se centraron en reformar la ciudad, en pensar en el día siguiente a los juegos, evitando repetir los errores económicos de las celebraciones anteriores.

La transformación urbanística de Barcelona para la celebración de los juegos se basó en una serie de episodios como el saneamiento de la costa, la apertura de nueve kilómetros de playas urbanas, la configuración de una anilla interna especializada de accesibilidad vial urbana y regional –las rondas– y el inicio de la transformación de los espacios industriales obsoletos del Poblenou con la implantación de la Vila Olímpica. Las rondas son el mejor ejemplo de integración urbana de grandes infraestructuras de comunicación, que en el PGM-76 se preveían como operaciones de cirugía urbana intrusiva, tal y como todavía se puede ver en el tramo que pasa por la Vall d’Hebron, y que tan bien se resolvieron en otros tramos. Muchas de estas transformaciones no estaban previstas en el entonces reciente plan urbanístico y, a pesar de su relevancia, no fueron consideradas de suficiente peso para plantearse un cambio de modelo metropolitano, que hubiera requerido de una revisión del planeamiento. La estrategia, finalmente, fue hacerlo en base de modificaciones ‘puntuales’.

El nombramiento olímpico puso de relieve otro problema endémico, las carencias hoteleras de la ciudad. Barcelona era una centro de ferias y congresos que no incluía las actividades relacionadas con el ocio. De hecho, algunos hoteles cerraban los fines de semana. La situación era insostenible desde la perspectiva de los JJOO. La oferta de alojamiento era fundamental, dejando a un lado la Vila Olímpica de la costa y la de Vall d’Hebron.

Aunque en el PGM-76 se admitían estos usos de manera generalizada, excepto en las zonas industriales, el interés por la promoción de nuevos establecimientos era muy escasa. Las cadenas hoteleras no veían razón alguna que justificara mantener abiertos dichos establecimientos una vez finalizados los JJOO. Ante esta situación, el Ayuntamiento de Barcelona tuvo que buscar un incentivo urbanístico para atraer a inversores y cadenas internacionales. El Plan de Hoteles fue una modificación del PGM-76 para recalificar una serie de equipamientos comunitarios en “zona de dotación hotelera” (clave 10) con la siguiente definición:

Se califica como zona de dotación hotelera el suelo urbano del municipio de Barcelona destinado a instalaciones hoteleras con una capacidad mínima de 150 habitaciones que tengan la categoría de tres estrellas según las condiciones específicas de la normativa hotelera vigente, estratégicamente situadas en relación con los ejes principales de la ciudad y que cuenten con instalaciones complementarias para usos colectivos como congresos, convenciones, exposiciones, espectáculos, actividades culturales, recreativas y similares.

En las “Áreas de Nueva Centralidad”, otra de las piezas fundamentales del proyecto de ciudad preolímpica, se previó la construcción de edificios hoteleros como elementos clave para extender los valores de centralidad urbana más allá del Eixample y de algunas partes de Ciutat Vella. Los resultados de la modificación del PGM-76 fueron limitados, por culpa del clúster

hotelero barcelonés que hizo todos los posibles para mantener el control del sector.

La eclosión hotelera de Barcelona es posterior a los JJOO, a partir del éxito turístico en el que intervinieron otros factores como el éxito del Año Gaudí de 2002. Una iniciativa promovida por el historiador del arte, Daniel Giralt-Miracle, que supuso finalizar el pastel turístico con una guinda espectacular. El Año Gaudí era el atractivo monumental que necesitaba la ciudad para ser una visita obligada de los turistas.

Los Juegos Olímpicos de 1992 situaron a Barcelona en el mapa mundial. La ciudad se convirtió en un referente internacional, en un magnífico plató televisivo gracias al acierto en el emplazamiento de las instalaciones, la implicación de la ciudadanía a través de los voluntarios olímpicos y el éxito de las ceremonias de apertura y clausura de los juegos. Pero lo mejor de los JJOO-92 de Barcelona fue aquello que no estaba previsto en el programa, el espíritu olímpico que capturó a la población.

El Fòrum, celebrado en 2004, fue un acontecimiento nuevo –que se inició en Barcelona y que posteriormente se repetiría en Monterrey en 2007, en Valparaíso en 2010 y en Nápoles en 2014– que no supo cómo dar continuidad al éxito de los JJOO-92. De hecho, el Fòrum surge, tal y como explican algunos miembros, de la comitiva barcelonesa invitada por el Comité Olímpico americano a los JJOO de Atlanta de 1996. En Atlanta la televisión tomó el mando de la celebración deportiva. Todo fue un acontecimiento publicitario y una competición sin tregua, en la que no hubo lugar para lo que en Barcelona se denominó ‘el espíritu olímpico’. Los JJOO de Barcelona habían tenido un plus que no formaba parte de la celebración americana.

Este descubrimiento animará al alcalde Pasqual Maragall a lanzar una iniciativa que completaba su apuesta por las eurociudades, por el papel que podían jugar las ciudades “no capital”, por un acontecimiento internacional donde realizar un debate transversal sobre las culturas del mundo. En aquel momento, España y Barcelona podían desempeñar un papel internacionalmente importante gracias al prestigio acumulado desde la transición política hasta los JJOO. El Fòrum Universal de las Culturas podía ser un espacio de diálogo entre los pueblos, un espacio de intercambio de ideas, para avanzar en temas como la sostenibilidad, la paz o la convivencia, dentro del marco de la globalización. En 1991 se había celebrado en Madrid la Conferencia de Paz para emprender un proceso de paz en Oriente Medio entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina, Siria, el Líbano y Jordania, promovida por el gobierno español con el apoyo de los EE.UU. y la URSS. El mapa del mundo estaba cambiando, Bill Clinton ganó las elecciones presidenciales en 1993 y, a pesar de la crisis de desintegración que vivía la URSS, parecía que se encaminaba hacia nuevas democracias liberales. Estábamos ante un cambio de época que podía culminar en Barcelona.

Desgraciadamente, las circunstancias cambiaron abruptamente con los acontecimientos de septiembre de 2001 y posteriores, y lo que tenía que ser una gran celebración de la Cultura, con distintos actos por todas partes, para discutir de inmigración en la Mina, de ciencia en las universidades, de técnica en la Zona Franca o de drogas en Can Tunis, quedó en una gran operación urbanística que finalizaba las obras que habían quedado inacabadas en los JJOO-92. Desde el punto de vista urbano, lo más importante fue finalizar las

obras de apertura de la ciudad al mar y transformar las infraestructuras ‘sucias’ (depuradoras, incineradoras y similares) en un gran espacio público para la celebración de grandes acontecimientos. En otras palabras, construir una gran sala de estar sobre el retrete donde llegan y se depuran las aguas negras de toda ciudad.

Las grandes actuaciones territoriales sobre la ampliación del puerto de Barcelona y el desvío del río Llobregat, el frente marítimo del Poblenou –primero con la villa y puerto olímpicos y posteriormente con la zona del puerto de Sant Adrià, construido en el periodo del Fòrum 2004– y, finalmente, la marina de Badalona –que transforma un espacio industrial histórico–, configuraron, entre otras actuaciones, un litoral metropolitano completamente distinto al previsto en el PGM-76. La apertura de la Barcelona metropolitana al mar dio lugar a un proyecto excepcional por su tamaño y complejidad, que puso en valor un espacio históricamente marginal, convirtiéndolo en uno de los grandes atractivos ciudadanos y, sin duda, en uno gran atractivo turístico.

#### **4. La regulación de los usos y actividades en el PGM-76, los planes de usos, y el plan especial para la ordenación de los establecimientos de alojamiento turísticos de Barcelona**

En el PGM-76, para reordenar el desbarajuste urbanístico heredado del periodo franquista, se rehizo toda la normativa urbanística sobre el suelo, las edificabilidades y los usos. La nueva normativa se articulaba en tres grandes bloques: los procesos de transformación que vivían los distintos tejidos urbanísticos –de conservación, densificación o remodelación–; los parámetros reguladores de los cuatro tipos de ordenación de la edificación, y el tercero, el régimen de los usos, generales y por zonas.

Los usos relacionados con el turismo –los alojamientos hoteleros como uso residencial, los usos comerciales, incluyendo la restauración, o los usos culturales, recreativos y deportivos– se admitían en todas las zonas, con restricciones dimensionales en las zonas con ordenación en edificación aislada, y prohibidos en las zonas industriales. Los usos que tenían un despliegue normativo más amplio eran los industriales, los extractivos y los de estacionamiento y aparcamiento.

A mediados de los años ochenta, se planteó una cuestión poco tratada en la Ley del suelo: la ordenación urbanística de los usos. La figura escogida fue la de un plan especial para subrayar la importancia y novedad del tema frente al planeamiento tradicional, más preocupado por la *forma urbis* que por el uso que se hace de la ciudad. La ordenación y regulación urbanística de determinados usos, más allá de las regulaciones sectoriales, tenía que ser ajustada a las características morfológicas de cada lugar. La regulación de los usos aparece como la herramienta para afrontar procesos urbanos complejos derivados de los incrementos de las actividades urbanas y otras conflictivas inexistentes hasta entonces.

La primera experiencia en la ordenación de los usos se produjo en el distrito de Ciutat Vella a finales de los ochenta. Aprobada la declaración de Área de Rehabilitación Integrada en 1986, y una vez creada la empresa Promoció Ciutat Vella S. A., que tenía que llevar a cabo el programa de rehabilitación, se hizo necesario afrontar el conflicto entre y con los usos marginales (droga y prostitución). La perspectiva de los JJOO-92 desencadenó la actuación



municipal en temas disciplinarios y la aprobación del primer 'plan de usos' (formalmente Plan especial urbanístico de establecimientos de concurrencia pública y hostelería) destinado a la ordenación de bares y pensiones –los lugares donde se retroalimentaban las actividades marginales con graves incidencias en el uso y la seguridad de calles y plazas.

La técnica utilizada en la ordenación de este nuevo planeamiento fue la de poner en relación los usos con las cuestiones morfológicas de cada tejido. Para ello se articularon cuatro tipos de instrumentos reguladores:

- 1) las 'secciones' del espacio público como un primer umbral, es decir, la regulación de los usos en planta baja (más sótanos y altillos) en función de las anchuras de las calles (umbrales a 7, 10,5 y 20 m);
- 2) las 'situaciones' con relación al espacio privado, es decir, de acuerdo con la forma de la parcela, el edificio y posición en la manzana de casas (características del patio de manzana y/o parcela y parcelas en esquina);
- 3) las 'situaciones' en relación con otros usos (distancia a recintos o edificios institucionales, religiosos, sanitarios o docentes), y también en relación con la contigüidad con la vivienda;
- 4) la delimitación de 'áreas de restricción de usos', a partir de la mapificación detallada de conceptos como la densidad de establecimientos de restauración por longitud de frente de calle, o la densidad de hostelería por manzana (en superficie y en número de establecimientos).

Los últimos planes de usos aprobados por el Ayuntamiento de Barcelona para otras áreas urbanas han establecido 'zonas receptoras' y 'zonas interiores', clasificando los usos en admitidos, no admitidos, o condicionados en función de cuestiones como la densidad (en radios de 50 o 100 m, zonal, de las plazas hoteleras o de superficie de uso público), la anchura de la calle (restricción única por debajo de los 7 m), la complementariedad de los usos, u otras condiciones funcionales (aforo máximo) o administrativos (bajas de licencia).

Con respecto a la regulación urbanística de los usos relacionados con el turismo se ha vivido recientemente un nuevo episodio con la aprobación del Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT), un plan que cubre todo el término municipal de Barcelona. En dicho plan, se establecen las condiciones de regulación comunes a toda la ciudad y para todo tipo de alojamientos turísticos (véase el artículo de Font et al. en este volumen).

En este plan se delimitan zonas de decrecimiento, mantenimiento y de crecimiento contenido en función de indicadores como el grado de concentración de establecimientos turísticos (según varias tipologías), la población flotante *versus* residente, la presión sobre los espacios públicos, la continuidad con barrios de alta saturación, o la sensibilidad a la presión turística. Finalmente, se definen ciertas áreas que necesitan un tratamiento especial.

Lo que se intenta resolver a través de esta herramienta urbanística es de enorme importancia social y económica. Bajo la máscara de una economía colaborativa se promueve una oferta de alojamientos que no cumplen los requisitos establecidos, a pesar de ofrecerse como "alojamientos de

anfitriones locales en más de 191 países" y para "disfrutar de la ciudad como un habitante más" tal y como se autodefine la plataforma Airbnb en su página web. La opción para hacer frente a estas malas prácticas depende de regular estos tipos de vivienda y reforzar la disciplina, actuando sobre las viviendas de uso turístico (VUT) que funcionan fuera de la legalidad (Arias y Quagliari, 2016).

Tras estas plataformas se esconde la especulación con la vivienda para obtener rendimientos económicos tres o cuatro veces superiores a los del alquiler residencial. Estos portales ofrecen un alojamiento mayoritariamente gestionado por empresas que no tienen nada que ver con la economía colaborativa. El anfitrión individual, que ofrece una habitación o una vivienda de forma temporal, es minoritario.

Los efectos de la irrupción de falsos alojamientos de economía colaborativa son demoledores. No solo en términos de competencia económica con la vivienda residencial, sino también en términos de convivencia, por la forma cómo penetra en el tejido residencial y la vivienda colectiva.

## 5. Tres retos a considerar

### 5.1 El urbanismo como instrumento para ordenar el turismo

La ordenación del turismo a través del planeamiento urbanístico y territorial es posible según la legislación europea gracias al trato excepcional que la Directiva de Servicios da al urbanismo y a la ordenación del territorio. Sin embargo, sería un error pensar que se puede utilizar esta posibilidad sin reconocer la crisis que se está viviendo, no solo en la regulación turística sino también en la urbanística. La ordenación del turismo según esta directiva no puede incorporar regulaciones que limiten el libre funcionamiento del mercado. El uso del planeamiento urbanístico no deja de ser un subterfugio para actuar sobre aquel con regulaciones indirectas difíciles de evaluar. Al margen de las limitaciones que pueda tener esta aplicación, es evidente que hay dudas sobre la eficacia de la misma.

El planeamiento urbanístico español está basado en un régimen del suelo en que se reconoce el carácter colectivo de las plusvalías generadas por el planeamiento, pero en que se acepta la apropiación privada a cambio de unas determinadas compensaciones. Una parte se utilizan para transformar el suelo rústico en urbano –la cesión de calles, parques, plazas y equipamientos–, otra, para ejecutar la urbanización, y una pequeña parte final, para compartir los beneficios del promotor con la comunidad que lo ha hecho posible. Este sistema es relativamente fácil de controlar en áreas de crecimiento de nueva planta, pero es difícil de controlar en los de renovación interna de las ciudades.

En el artículo 47 de la Constitución Española, se establece el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y la obligación de impedir la especulación del suelo, y en el 33.2, la función social de la propiedad. A tales efectos, los poderes públicos tienen que promover las condiciones y normas necesarias para hacerlo efectivo. Impedir la especulación del suelo requiere modificar el marco jurídico urbanístico español: los derechos urbanísticos (urbanización, edificación y usos) tendrían que ser públicos; y los privados, tendrían que regularse en función de la aportación real de cada uno. Mientras esto no sea así, habría que desarrollar las previsiones de la ley en relación con la función social de la propiedad privada y la

obligación de esta en la conservación y el buen uso (y no desuso) de sus bienes inmuebles.

La aplicación de estas reglas de juego a las actividades turísticas no es fácil. Estamos operando con dos sectores económicos muy distintos: uno hace referencia a bienes y el otro, a servicios. Los bienes son de carácter físico y, por lo tanto, son más fáciles de controlar. Los servicios son intangibles y se definen como la actividad proporcionada por un prestador de servicios. El tiempo no es decisivo para el uso y perpetuación de un bien, mientras que los servicios caducan cuando se ha superado el tiempo de vida del mismo.

Esta diferencia plantea uno de los problemas más difíciles de resolver en el campo del turismo. El urbanismo define los parámetros de un bien urbanístico como puede ser un edificio, y establece las fórmulas para recuperar una parte de las plusvalías generadas por esta operación. La recuperación de las plusvalías generadas por un cambio de uso es más complicada. El permiso para desarrollar alguna actividad no se puede aplicar de igual manera, sobre todo si tenemos restricciones que provienen del desarrollo de una actuación parecida, que por aplicación de una densidad limita nuestro desarrollo. La libertad para hacer una actividad no estaría limitada por unas restricciones genéricas, sino por la competencia de un tercero que habría llegado antes y habría consumido una parte de aquellas actividades.

En la primera Ley del Suelo (LS-56) los derechos urbanísticos caducaban en las sucesivas revisiones del planeamiento; los aprovechamientos del suelo urbanizable o suelo urbano no ejecutado también, y los ejecutados quedaban fuera de ordenación si había un cambio de ordenación que fuera incompatible con la obra ejecutada en aquel momento (abrir una calle o simplemente tener un piso más de los permitidos por el nuevo plan). Actualmente esto ha cambiado. La caducidad de la obra ejecutada solamente queda fuera de ordenación si pasa de zona a sistema. Las diferencias entre el edificado y el planeado se resuelve como volumen disconforme cuando está afectado por el cambio de algún parámetro arquitectónico.

Seguramente, ante los problemas generados por las VUT, una buena solución podría ser considerar que el permiso es una concesión administrativa temporal, evitando que las licencias acaben siendo una fórmula para patrimonializar el derecho a ejercer algunos usos que estén limitados por el planeamiento.

### 5.2 El derecho a la vivienda (LDH) y las viviendas de uso turístico (VUT)

La consideración del impacto del turismo en la cuestión de la vivienda es fundamental. La crisis social que vive la vivienda es lo bastante grave como para ser especialmente cuidadosos en relación con los efectos que tenga el turismo en esta problemática. No se puede desatarse la presión de las VUT en el mercado inmobiliario y la crisis de los desahucios. Cuando esto se produce en un mismo espacio urbano, el problema que ha planteado es de emergencia habitacional.

La primera cuestión es poner el alojamiento turístico –tanto el que toma las formas regladas tradicionales como las viviendas de uso turístico (VUT)– en relación con la función residencial de las ciudades. En Cataluña, para regular correctamente las VUT, estas tendrían que volver a la Ley del derecho a la Vivienda (LDH), donde

aparecieron por primera vez en 2007 y de la que se fueron en 2010.

En la LDH se determina cómo se conforma este derecho y se fijan las condiciones para la creación de un parque de viviendas asequibles que permitiera atender a la población que necesita alojamiento. Su objetivo principal es que en un plazo de veinte años (2027) el 15% de las viviendas principales sean destinadas a políticas sociales.

El conflicto entre las VUT y el derecho a la vivienda es un problema de carácter general, que se ha agravado con la desregulación introducida en la normativa de los alojamientos turísticos de 2011. Al excluir las VUT de la LDH se ha diluido el carácter habitacional de los tejidos urbanos residenciales, introduciendo unos elementos ajenos –las viviendas con actividades económicas– sin una regulación que fije las normas de convivencia y compatibilidad, tanto de las viviendas dedicadas al alojamiento turístico como de cualquier otro actividad económica.

Ante la presión del turismo en el mercado inmobiliario y la falta de una *stock* residencial suficiente que modere los precios del alquiler, se hace necesario actuar con todas las herramientas disponibles, entre ellas el derecho de tanteo-retracto en las transmisiones de viviendas, especialmente cuando el comprador y/o el vendedor es una entidad mercantil o financiera. El parque de viviendas públicas para intervenir en el funcionamiento del mercado tiene que ser suficiente para afrontar las situaciones de emergencia social, pero también las necesidades de otros colectivos como las clases medias y los jóvenes, que en este momento no pueden acceder a la vivienda por culpa de unos alquileres excesivos.

La vivienda es la pieza central del sistema de alojamiento de la población, y los hoteles, los apartamentos y los cámpings (y más recientemente, los alojamientos rurales) lo son en relación con la oferta clásica de alojamiento turístico). Actualmente estamos en un escenario de cambio y de evolución acelerada de la vivienda, resultado de una mayor fragmentación de las formas tradicionales de tenencia y uso, y de la penetración del alojamiento turístico en el ámbito de la vivienda de uso permanente (primera residencia) o temporal (segunda residencia) desde una 'economía colaborativa' (real o ficticia), en parte vinculado a ofertas agregadas de alojamiento turístico a través de portales de contratación que es necesario tener bajo regulación y control. No es posible considerar cada demanda por separado. La vivienda más o menos permanente y los alojamientos más o menos temporales forman parte de la oferta residencial de las ciudades, siendo una realidad que se interaccionan y condicionan entre sí (Trilla y Vilanova, 2019).

### 5.3 Un modelo turístico metropolitano por construir

El relato que ha precedido estas conclusiones ha intentado recordar los retos turísticos que se han planteado y cómo han sido contestados desde la práctica urbanística. La pregunta sobre cómo ha cambiado la ciudad para convertirse en un destino turístico de primer orden ha estado siempre presente. En definitiva, nos hemos preguntado cuáles han sido las transformaciones urbanísticas de la ciudad postindustrial en relación con el turismo, en el área metropolitana de Barcelona, interrogándonos sobre cómo se ha reconstruido el espacio turístico de la ciudad postindustrial para que haya terminado atrayendo a sus detractores.

Por otro lado, hemos analizado la poca importancia dada al turismo a lo largo de los sucesivos planeamientos. Parece que se ha impuesto una división funcional de Cataluña en que la residencia y la actividad se encuentran en el sistema metropolitano de Barcelona con algunas coetillas externas y el turismo vacacional, en la costa. Antes de la explosión del turismo barcelonés, la actividad turística metropolitana se limitaba a las playas de poniente. No existe proyecto turístico para la metrópolis. Según Amat (2016), solamente hay siete municipios de los 36 del AMB (el 19%) que dispongan de Oficina de Información Turística. Cada organismo clasifica los atractivos en diferentes categorías y nombres. La Diputación de Barcelona habla de "ideas de viaje"; el Consorcio de Turismo del Baix Llobregat dice "no te lo pierdas"; el Consorcio de Turismo del Vallès Occidental los lista por categorías dentro del apartado "Destacamos", y el Consorcio del Maresme los agrupa directamente sin ponerles ningún nombre. La categoría que recoge un número de atractivos mayores son los "Monumentos". El espacio urbano, en ningún caso, se considera un atractivo. Para formar parte de ellos es preciso gozar de un *status* especial, ser un lugar excepcional.

El AMB no tiene un proyecto turístico a pesar de la existencia de diferentes organismos dedicados al tema. El problema no es contar con un inventario de recursos actuales y posibles que cubra todo el territorio metropolitano, sino construir un relato comprensible que dé sentido al conjunto.

Sin embargo, la situación actual es muy distinta. Barcelona se ha transformado en un grande atractivo turístico, que amenaza con agotar la capacidad de acogida y disfrute de la propia ciudad. Es preciso que estas circunstancias no se produzcan desordenadamente. De hecho, el turismo no podrá incorporarse en la planificación futura si no se dan algunas condiciones: que se reconozca como un vector fundamental en las dinámicas económicas y sociales, y, por lo tanto, territoriales; que se aprovechen los aprendizajes de las amplias experiencias, tanto en Cataluña y España como en el resto de la mediterránea y Europa, para formular modelos adaptados a las diversas realidades metropolitanas, y que se configure un relato coherente en relación con el despliegue de las actividades en torno al turismo a escala metropolitana, donde cada particularidad reconozca su función en el conjunto.

## EL PLAN ESPECIAL URBANÍSTICO DE ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS (PEUAT). UNA HERRAMIENTA CONTINGENTE PARA REGULAR EL TURISMO

TONET FONT  
UPC-ETSAB

AURORA LÓPEZ  
Ayuntamiento de Barcelona

ROGER CLOT  
Arquitecto

### Resumen

Este artículo expone los detalles del Plan Especial Urbanístico de Alojamientos

Turísticos (PEUAT) así como los límites de su aplicación en el marco urbanístico metropolitano. El PEUAT, iniciado en 2015 y aprobado en 2017 ha sido uno de los instrumentos más innovadores y controvertidos que se han realizado en Barcelona para regular la actividad turística, en concreto los alojamientos turísticos. Sin embargo, las limitaciones que impone el marco de un Plan General Metropolitano ya desfasado a las demandas de la ciudad actual, así como un marco jurídico controvertido, convierten al PEUAT en una herramienta contingente que aborda insuficientemente una dinámica transformadora clave para la ciudad. El Plan Director Urbanístico, actualmente en redacción, se convierte en el marco necesario para superar las limitaciones y dar un mejor encaje a las actividades y prácticas turísticas en Barcelona y su entorno metropolitano.

**Palabras clave:** PEUAT, turismo, alojamientos turísticos, urbanismo.

### 1. Introducción: Barcelona, ciudad turística sin un encaje urbanístico actualizado

La transformación de Barcelona en ciudad turística es uno de los rasgos más definitorios de la evolución de la ciudad en los tres últimos decenios: Barcelona pasó de ser la destinación de un millón setecientos mil turistas en 1990 hasta los diecisiete millones y pico actuales (Ayuntamiento de Barcelona, 2017a). Los alojamientos turísticos, todavía muy escasos en la ciudad cuando en 1986 presentaba su candidatura olímpica, representaban, en 2018, 154.300 plazas reguladas de alojamiento (Ayuntamiento de Barcelona, 2019).

No se puede decir que el enorme crecimiento de la actividad turística en la ciudad y de sus impactos haya sido ajeno a la voluntad pública. El proyecto urbano pre y post olímpico que configuró la transformación de una ciudad industrial, actuando ante los síntomas claros de crisis y obsolescencia de la estructura productiva desde mediados de la década de los 70, convierte el sector servicios, y en concreto la actividad turística, en piedra angular del nuevo modelo urbano (López Palomeque, 1995, 2015; y Palou, 2012). La apuesta política de convertir Barcelona en una destinación urbana se concreta tanto en las transformaciones urbanísticas, como en la promoción exterior de la ciudad, en la renovación y el aumento de capacidad de viajeros del aeropuerto y el puerto, o la especialización y atención a la 'economía del visitante' en las áreas centrales de la ciudad, y en la renovación y aumento de los espacios destinados a ferias y congresos.

La Barcelona actual no se podría entender sin las políticas de promoción económica y las enormes inversiones, mayoritariamente públicas, que las han acompañado y todavía las acompañan –ampliación aeroportuaria y portuaria, ampliación de espacios feriales, etc.–, reforzadas a nivel global por el crecimiento actual y previsto del número de turistas. Sin embargo, durante décadas, estas políticas de promoción económica y de atracción de visitantes y de inversiones no han ido acompañadas de una reflexión urbanística integral (e integradora) en torno al turismo, y en especial de los alojamientos (véase el artículo de Pié y Vilanova en este mismo número). Una reflexión que aparece en los últimos años surgida en buena parte por el debate público en torno a las externalidades del turismo, así como de la movilización social de rechazo a los efectos de la *gentrificación turística* (Arias Sans, 2018; Cocola-Gant, 2018), la masificación