

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 un *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

del espacio público, o la sustitución del tejido comercial.

La respuesta desde las herramientas urbanísticas, en particular con respecto a la regulación de las actividades turísticas y a su peso en el equilibrio urbano, están limitadas por un marco regulador controvertido y por la especificidad barcelonesa de un planeamiento general –el Plan General Metropolitano–, con 43 años ya de vigencia en 2019, que es poco adecuado para dar respuesta a dichas cuestiones de forma integral. La metrópolis de Barcelona, que redactaba en 1974 lo que tenía que ser su planeamiento general, poco podía sospechar el peso que adquiriría el turismo a partir de los años 90 como hecho distintivo del futuro que pretendía esbozar. Hoy, la planificación urbana y metropolitana no puede dejar de considerar las actividades turísticas como hechos centrales para garantizar la cohesión, sostenibilidad, redistribución y gobernanza democrática del nuevo modelo urbano.

Adaptarse a los retos que impone la nueva realidad urbana reclama poder disponer de instrumentos urbanísticos con capacidad de dar encaje a las actividades turísticas, superar la presente fase de contingencia y alinearse con los retos estratégicos del futuro metropolitano. El presente artículo pretende repasar las limitaciones que tanto el actual marco jurídico como el planeamiento vigente imponen a quien tiene que planificar la ciudad y regular los usos, así como abordar aquellos cambios imprescindibles que deberían ser tenidos en cuenta en la actual redacción del Plan Director de Urbanismo Metropolitano (PDUM) –y el POUM que lo despliegue– para abordar la ordenación física de la ciudad y garantizar los equilibrios de usos y actividades.

2. (Re)conocer el turismo desde el urbanismo

Los instrumentos urbanísticos –ya sean planes generales, planes parciales o especiales, ordenanzas, etc.– deben abordar la ordenación física de la ciudad y promover el desarrollo sostenible, garantizando así los equilibrios de usos y actividades que cada vez son más variables, temporales e híbridas, y que no requieren tipologías de edificios concretas ni de condiciones específicas para poder ser desplegadas. La amplitud de las actividades turísticas que, a diferencia de otras actividades, tienen la capacidad de definir y transformar por sí solas ciudades enteras, suponen un enorme reto en su definición y regulación para garantizar los objetivos propios de las herramientas urbanísticas.

La regulación de los alojamientos turísticos es un aspecto clave en el despliegue del nuevo Plan Estratégico de Turismo 2020 de la ciudad, que se concreta en 10 programas, 30 líneas de actuación y cerca de 100 medidas, una de las cuales es el mismo PEUAT. El enfoque integral del Plan Estratégico de Turismo (Ayuntamiento de Barcelona, 2017c) modula y complementa las limitaciones propias de las herramientas urbanísticas al abordar la complejidad y la riqueza, pero también la difícil definición en clave urbanística, de las actividades turísticas.

El PEUAT tiene como objeto elaborar un modelo de ordenación y de gestión integral de los alojamientos turísticos. Por primera vez el conjunto de los alojamientos turísticos de la ciudad han sido censados y analizados en su conjunto, visto su peso específico y sus impactos en la ciudad –con la excepción de las habitaciones de alquiler turístico, todavía pendientes en 2019 de su regulación por parte de la Generalitat de

Catalunya. El PEUAT supone, pues, la superación de otras herramientas parciales de regulación de los alojamientos turísticos formuladas anteriormente, ya sea referidas a tipos concretos de alojamiento –como el caso del Plan Especial Urbanístico para la ordenación de las Viviendas de Uso Turístico en la ciudad de Barcelona (PEUHUT) aprobado inicialmente en octubre de 2014–, ya sea referidas solo a algunos ámbitos centrales de la ciudad como en el caso de Ciutat Vella, que incorporaría la regulación en sus sucesivos planes de usos.

En buena medida, la recuperación del crecimiento económico posterior a la crisis de 2008 se basó en el fortalecimiento de la ‘economía del visitante’ y en las ventajas por parte de inversores de toda una serie de cambios legislativos diseñados para favorecer las nuevas actividades e inversiones, como las llamadas leyes ómnibus (9, 10 y 11/2011 y 2, 3 /2012), que facilitaron la obtención de licencias de actividades sin control previo por parte de la Administración a través de comunicados, o los cambios en la fiscalidad de las herramientas de inversión inmobiliaria (SOCIMIs, SICAVs, Golden Visa, etc.). Así, la multitud de iniciativas privadas –concentrada sobre todo en los barrios de mayor afluencia turística de la ciudad– se verían beneficiadas por la desregulación urbanística en pro de la simplificación y la agilización administrativa de los trámites.

Aunque el malestar era creciente en numerosos barrios, la administración Trias (2011-2015) se resistió a introducir cambios con el fin de modular el inédito crecimiento de los alojamientos turísticos, siendo la regulación parcial en 2014 a través del PEUHUT la única respuesta (Ayuntamiento de Barcelona, 2014).

El PEUHUT procuraba dar una respuesta, aunque parcial y tardía, al incremento inédito del otorgamiento de nuevas licencias de actividades de viviendas de usos turísticos entre 2011 y 2014 y al cambio de percepción por parte de la opinión pública mayoritaria de los impactos del turismo sobre la vida cotidiana en los barrios. Más allá de las evidentes molestias que generaban las viviendas de uso turístico sobre el vecindario, el debate se situó, ya a partir de 2012, en los impactos del turismo sobre el mercado de alquiler de la vivienda, la masificación del espacio público y los intensos cambios que se observaban en los barrios más centrales de la ciudad.

Por primera vez en 2015 el turismo apareció entre las primeras preocupaciones de la ciudadanía en el conjunto de la ciudad. Ya entonces, el 50% de las plazas de alojamiento se concentraban en tan solo el 17% del territorio, donde la población flotante ya superaba a la residente; las licencias en trámite pretendían aumentar en un 20% el número de alojamientos existentes, ubicándose mayoritariamente en los barrios y entornos más saturados; en buena parte los nuevos alojamientos turísticos estaban suponiendo la sustitución de viviendas mayoritariamente de alquiler, en barrios que estaban experimentando a la vez un declive poblacional y un aumento sostenido y sin precedentes de los precios de alquiler, que había crecido el 15% anual en los tres años anteriores (2012-2015). Aunque el PEUHUT aprobado inicialmente en 2014 había congelado el número de licencias de viviendas de uso turístico, la ciudad no disponía todavía de un sistema efectivo de detección, inspección y sanción de las viviendas de uso turístico ilegales que se contaban por miles.

Durante la campaña de las elecciones municipales de 2015, el cuestionamiento

del ‘modelo turístico’ en general y la limitación y las nuevas condiciones que habría que imponer a los alojamientos turísticos adquirió protagonismo; como resultado del cambio de gobierno municipal, las demandas vecinales y de movimientos asociativos se pusieron en el centro del debate político. Era preciso superar una visión *business friendly* con un nuevo enfoque centrado en la vida cotidiana de los vecinos y de los barrios. Con todo, en julio de 2015, el gobierno municipal entrante aprobó una suspensión de licencias para iniciar la redacción del PEUAT y presentó la Medida de Gobierno sobre el impulso del proceso participativo sobre el modelo turístico de Barcelona, que proponía abordar el problema del turismo de una forma global, iniciando la reflexión que desembocaría en el Plan Estratégico de Turismo y desplegaría tanto el plan de choque de inspección de alojamientos turísticos como el mismo PEUAT.

La suspensión de licencias fue recibida con fuertes críticas por parte de sectores económicos y algunos grupos políticos de la oposición, que vieron la medida excesiva con respecto al impacto atribuido a la economía de la ciudad. Durante el proceso de formulación previo a la aprobación inicial, el rechazo frontal inicial evolucionó y se concretó en los detalles sobre cómo tenía que ser dicha regulación, fruto en buena parte del impulso del debate ciudadano y de la innegable presión ciudadana en numerosos barrios, y de la opinión pública a favor de gobernar el turismo.

3. Equilibrio, controversia y contingencia: los planes especiales de usos

La elección de la figura del plan especial como herramienta para la generación de un modelo de ordenación y de gestión integral de los alojamientos turísticos supone una mayor agilidad en la formulación, aprobación y puesta en marcha del plan respecto a una modificación y/o revisión de Plan General Metropolitano, pero también evidentes limitaciones tanto en relación con su alcance como con la posibilidad de definir reglas de retorno social y de compensación urbanística de los nuevos usos. En tanto que herramienta de planeamiento derivado, de acuerdo con la definición que hace la legislación urbanística vigente, los planes especiales de usos solo pueden ‘acotar’ y ‘precisar’ la implantación de actividades (usos) por razones de interés general con más detalle que el planeamiento general que despliegan.

La ciudad dispone de una amplia experiencia en la redacción de planes de usos –como es el PEUAT–, que han sido redactados desde los principios de los años 2000 como despliegue y concreción del Plan General Metropolitano de 1976, bajo el paraguas de la Carta de Barcelona, que reconoce esta figura específica del plan especial. Esto responde en buena parte a la naturaleza misma del Plan General Metropolitano, que si bien define con mucho detalle las características volumétricas de la edificación y de delimitación de los espacios y sistemas públicos, es bastante impreciso en la definición de los usos privados no industriales, y permite, de hecho, en la mayoría de las claves urbanísticas destinadas principalmente a vivienda los usos comerciales, de oficinas y de alojamiento turístico como usos complementarios. Esta deseada flexibilidad diferencia el planeamiento general barcelonés de la mayoría de los planes generales del resto de ciudades del estado y europeas, todos ellos posteriores y, por lo tanto, concebidos ya bajo una percepción distinta de la ciudad postindustrial y del rol e

impacto de las oficinas, el comercio y el alojamiento turístico dentro de los tejidos principalmente residenciales (terciarización de los tejidos residenciales).

Con el objetivo de regular y ordenar la ubicación de los establecimientos de concurrencia pública y hostelería, distintos distritos, de forma independiente, han ido redactando y aprobando sucesivos planes especiales que, atendiendo a las características de las actividades económicas objeto de regulación, así como a la problemática propia de cada tejido urbano, establecen las condiciones de implantación de las actividades, sopesando las condiciones de equilibrio entre buscar la dinamización y la renovación del sector económico implicado, y redistribuir y equilibrar los usos en el territorio y respetar, cuando no reforzar, la vida diaria de vecinos y vecinas de los tejidos que tienen que mantener su carácter residencial de manera preferente.

Ya a nivel del conjunto de la ciudad, la concesión acelerada de licencias vía comunicado para el establecimiento de nuevas viviendas de uso turístico, que en solo 3 años pasaron de 824 (2011) a las actuales 9.606 (vigentes desde 2014), impuso una primera reflexión sobre los impactos que la acumulación de esta tipología de alojamiento generaba, tanto sobre las viviendas, como en los tejidos donde más habían proliferado, y que concluyó en la congelación total de la concesión de nuevas licencias con la aprobación del PEUHUT. Esta primera aproximación sectorial al conjunto de la ciudad, aunque centrada solo en un tipo de alojamiento, resultó claramente insuficiente ante una expansión también sin precedentes de las otras fórmulas de alojamiento y dio pie al PEUAT como primera aproximación a un modelo integral de análisis, de ordenación y, en menor medida, de gestión del conjunto de los alojamientos turísticos.

La historia y la evolución de los planes de usos en la ciudad han sido azarosas: si bien, por un lado, han sido cada vez más comunes y se han extendido a más territorios, como respuesta recurrente a la incapacidad del PGM de concretar un equilibrio entre usos y derechos debido a su indefinición de partida, también, por el otro, han sido fuente de numerosos litigios entre privados y administración pública, ya que procuran definir un equilibrio entre derechos –el de libre empresa, el de descanso de los vecinos, el derecho a la vivienda, etc.– siempre abiertos a interpretaciones y a redefiniciones vía sentencia judicial. Son numerosas las sentencias en ambos sentidos –favorables y contrarias a las disposiciones de los planes de usos– que han ido estableciendo jurisprudencia en relación con las herramientas y medidas que dichos planes pueden aplicar. De forma general, se podría afirmar que, en la mayoría de los casos, la jurisprudencia admite la capacidad de regular la ubicación y la ‘densidad’ de las actividades reguladas en el conjunto, pero ha ido invalidando otras herramientas incorporadas en los planes de usos, como el traslado condicionado de licencias desde zonas saturadas a zonas menos saturadas, o condiciones añadidas a ciertas licencias de obras y actividades. Así, la promesa de redistribuir y equilibrar en el territorio y poder, por lo tanto, corregir las saturaciones excesivas preexistentes va quedando fuera del alcance de los planes de usos, cuyo papel es, pues, preventivo, pero muy difícilmente correctivo o redistributivo.

Seguramente la aprobación de la Directiva de Servicios Bolkenstein (Directiva 2006/123/CE) y sus correspondientes

transposiciones estatales y autonómicas hayan representado el momento más significativo en el cambio de concepción de las competencias, capacidades y herramientas que se pueden desplegar desde un plan de usos, las cuales no son definidas y reguladas como otras herramientas urbanísticas en la legislación y reglamentación sectorial (Ley de Urbanismo y Reglamento de Urbanismo). Esta querida flexibilidad en cuanto a los objetivos y elementos que puede precisar un plan especial termina debilitándose cuando concurren otras legislaciones sectoriales, como es el caso.

La Directiva de Servicios, en una visión amplia, admite que la protección del medio ambiente y del entorno urbano pueden ser razones imperiosas que prevalezcan por encima de la libertad económica, pero en sus transposiciones e interpretaciones dicho principio no siempre ha sido recogido. Sirva como ejemplo el posicionamiento de la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO) en su *Nota sobre la aprobación definitiva del PEUAT de Barcelona*, de 13 de julio de 2017, en la que parte de la consideración de que el PEUAT “aunque sea formalmente un instrumento urbanístico, es materialmente una regulación de carácter económico del sector del alojamiento turístico”. Su conclusión es, pues, previsible: la nueva regulación de la implantación de establecimientos de alojamiento turístico supone levantar barreras a la entrada para potenciales nuevos agentes en el mercado barcelonés, y, limitando la oferta, comportará un aumento de los precios del alojamiento turístico. Con respecto a la incidencia de los alojamientos turísticos en el precio de la vivienda, la ACCO no niega tajantemente que puedan incidir en la conformación de los precios de la vivienda, y particularmente de alquiler, pero considera que no está lo suficientemente acreditado que el aumento de los alojamientos turísticos sea causa directa y ‘única’ del incremento de las rentas del alquiler de Barcelona.

Si bien no es objeto de la Autoridad Catalana de la Competencia razonar sobre el equilibrio de los diferentes derechos concurrentes a los cuales tiene que dar respuesta todo documento urbanístico, sí que representa bien el desafío que se le presenta a la autoridad municipal y al planificador a la hora de justificar limitaciones de carácter técnico a actividades económicas, que son a menudo entendidas como barreras y límites a la libre competencia y no como condiciones ‘imprescindibles’ para su correcta inserción urbana. De hecho, por bien que el considerando noveno de la misma Directiva de Servicios exige parcialmente a las herramientas urbanísticas de la aplicación de la propia directiva, el Manual sobre la transposición de la Directiva elaborado por la Comisión Europea argumenta que “el mero hecho de que se dé a tales normas una denominación específica, por ejemplo, como normas urbanísticas, o que los requisitos se formulen de un modo general, es decir, que no se dirijan de forma específica a los prestadores de servicios, no basta para excluirlas del ámbito de aplicación de la Directiva [de Servicios]. Así, al transponer la Directiva, los Estados Miembros deberán tener en cuenta que las *normas urbanísticas* o las *ordenanzas de construcción* pueden contener requisitos que regulen de forma específica actividades de servicios y que, por lo tanto, están afectados por la Directiva de Servicios” (apartado 2.3.2). Así pues, existe una difícil delimitación ‘material’ entre norma urbanística y regulación de la actividad económica, fuente de creciente litigiosidad, ya que es objeto de la regulación de unidad

de mercado “fiscalizar toda actuación administrativa –incluida la urbanística– que establezca límites al acceso o al ejercicio de actividades económicas” (artículo 27 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado).

Cabe decir que si bien la legislación sectorial económica y de la competencia no es fuente ni única ni suficiente para interpretar y regular los planes urbanísticos –ya que los planes urbanísticos contienen, por habilitación legal, determinaciones urbanísticas que especifican las obligaciones o, por el contrario, prohibiciones que deben respetar los particulares– difícilmente los planes de usos pueden ir más allá de la mera decisión de permitir (o no) la implantación de una actividad económica concreta en un punto determinado, sin poder establecer otras condiciones o reglas de juego –que permitan el traslado de una licencia para reducir la saturación en un entorno, por ejemplo, o acotar de forma específica tipologías o modalidades de actividades turísticas que favorezcan prácticas más sostenibles. Por otro lado, habrá que acreditar de manera fehaciente, y sin ningún tipo de duda, la relación entre la actividad económica y el efecto adverso que se pretende evitar, lo que requiere un análisis exhaustivo y el establecimiento de relaciones, causas y consecuencias precisas en un entorno complejo y multifactorial como lo es necesariamente la ciudad.

4. Objetivos y propuesta de regulación del PEUAT

Los objetivos del documento final del PEUAT se concretan en el mantenimiento de una mixtura de usos equilibrada, en todos los tejidos de la ciudad, mediante la intervención de los poderes públicos que aseguren el necesario equilibrio entre usos residenciales y turísticos; favorecer el derecho a la vivienda, evitando que los usos de alojamiento turístico (y otros) puedan sustituir el uso de la vivienda, garantizando de este modo que el parque de viviendas existente se destine exclusivamente a la población permanente; sumar en la mejora de la calidad del espacio público y minimizar la presión del turismo sobre dicho espacio; evitar distorsiones en la convivencia ciudadana y en el descanso de los residentes; favorecer los objetivos de movilidad sostenible; atender a las características físicas y morfológicas de los tejidos urbanos y sus capacidades, modulando la implantación de los establecimientos de alojamiento urbanístico de acuerdo con las características de cada trama urbana; y, finalmente, fomentar el desarrollo económico sostenible de las actividades, preservando los derechos de libertad de establecimiento promovidos por las directivas europeas y las leyes estatales y autonómicas que las despliegan, haciéndolas compatibles con condiciones urbanísticas de implantación que garanticen el interés general.

La amplitud de los objetivos del plan así como la necesidad de definir de forma precisa los impactos del alojamiento turístico y acotar de forma rigurosa las condiciones de implantación urbanística fue una condición necesaria, con el fin de no contradecir los mandatos comunitarios de libertad de establecimiento de empresa de las directivas europeas y sus transposiciones ya desgranadas anteriormente. Además, el documento impone un marco de análisis muy exhaustivo en relación con la incidencia de la población ‘flotante’, la incidencia del turismo sobre el espacio público y, finalmente, la comprensión de los efectos de los alojamientos turísticos en relación

con las características morfológicas de los tejidos urbanos. Con todo, hay que tener presente que la regulación de la implementación de nuevos alojamientos no era el objetivo en sí mismo, sino que se convertía en una condición necesaria por garantizar otros objetivos generales de la ciudad.

Desde estas premisas 'restringidas' sobre la potestad y capacidades de un plan de usos, el PEUAT determina la existencia de cuatro zonas específicas en la ciudad delimitadas de acuerdo con los factores especificados en el análisis y que, en definitiva, valoran la capacidad de los tejidos urbanos de acoger, o no, nuevos establecimientos de alojamiento turístico en función de la intensidad de la oferta ya presente, de la saturación del espacio público, de la morfología urbana o bien de la destinación urbanística preferente del correspondiente ámbito (figura 1).

Con respecto a la división de la ciudad por zonas en relación con la densidad ya presente de alojamientos turísticos, los ámbitos más centrales de la ciudad se agrupan en torno a la idea del 'decrecimiento natural'. La Zona Específica 1 (ZE-1), en terminología del PEUAT, integra el distrito de Ciutat Vella, los barrios de las antiguas Izquierda y Derecha del Eixample, Sant Antoni, el Poble Sec y la Vila de Gracia. En esta zona no se admite la implantación de nuevos establecimientos ni tampoco la ampliación de plazas de los establecimientos existentes.

La primera corona perimetral en relación con el anterior ámbito se configura como zona de 'mantenimiento' o equilibrio, donde la implantación de un nuevo establecimiento requerirá el cumplimiento de forma conjunta de determinadas condiciones, puesto que son ámbitos ya muy próximos a su saturación. Esta zona, la Zona Específica 2, incluye buena parte de los barrios de Barcelona: Nova Esquerra del Eixample, Sagrada Família, Fort Pienc, la Font de la Guatlla, Hostafrancs, Sants, les Corts, Sant Gervasi-Galvany, parte de los barrios del Putxet y el Farró y de Vallcarca y els Penitents, la Salut, el Camp d'en Grassot y Gràcia Nova, el Baix Guinardó, los barrios de la Vila Olímpica del Poblenou, el Parc y la Llacuna del Poblenou, el Poblenou y Diagonal Mar y el Frente Marítimo del Poblenou, excluyendo el ámbito de la MPGM para la renovación de las zonas industriales del Poblenou - distrito de actividades 22@ BCN.

La segunda corona perimetral, ya más alejada del centro de la ciudad y con menor presión de las actividades turísticas, se configura como zona de 'crecimiento sostenido', donde la implantación de un nuevo establecimiento o ampliación de uno existente se somete a una condición de densidad máxima de plazas en esta zona, admitiendo un incremento moderado de la densidad. Esta zona, la 'Zona Específica 3', corresponde al resto de suelo urbano no incluido en las zonas ZE1 y ZE2, aparte de las zonas de actuación específica 4 (ZE-4) de la Marina del Prat Vermell (subzona 4a), la Sagrera (subzona 4b) y el ámbito del 22@ (subzona 4c).

Por último, la Zona Específica 4 (ZE4) incorpora tres ámbitos –la Marina del Prat Vermell, la Sagrera y el 22@– que han sido objeto de planeamiento urbanístico derivado específico y que se encuentran en proceso de desarrollo. En tanto que las tres se despliegan a través de modificaciones de Plan General Metropolitano que pueden determinar de forma más precisa las condiciones de los alojamientos turísticos y, por lo tanto, sus impactos, merecen un

tratamiento especial, que se concreta en el caso de la Marina añadiendo condiciones de implantación que aseguran el equilibrio entre población flotante y población residente; en la Sagrera se respetan las determinaciones de planeamiento vigente respecto al techo máximo con uso exclusivo hotelero (en este caso previsto de forma diferenciada del techo de oficinas y de viviendas, a diferencia de lo que sucede en buena parte del suelo urbano consolidado de la ciudad). En el 22@ se establecen condiciones de densidad máxima de plazas en función del tamaño del establecimiento.

Por otro lado, el Plan Especial Urbanístico delimita unas Áreas de Tratamiento Específico (ATE) en función de características específicas de los tejidos de los cascos antiguos de Sants, les Corts, Sarrià, Horta, Sant Andreu, Camp del Arpa, Poblenou, Farró, Sant Ramon Nonat y Vilapicina. La singularidad de sus características urbanísticas comporta un tratamiento especial dentro de la zona donde se ubican, que consiste en unas condiciones de implantación más restrictivas que en el resto de sus respectivas zonas específicas, en atención a las características morfológicas de estos tejidos.

El PEUAT regula de forma específica las condiciones urbanísticas de emplazamiento de los establecimientos destinados a alojamiento turístico, albergues de juventud, residencias colectivas de alojamiento temporal y viviendas de uso turístico, en relación en las condiciones aplicables en cada zona específica (ZE) y a cada Área de Tratamiento Específico (ATE) en su normativa. Ya que la consideración de ampliaciones y/o nuevos alojamientos dependerá de la densidad ya presente en cada entorno, resulta imprescindible la creación de un censo para cada una de las zonas, que debe mantenerse constantemente actualizado y que tiene que estar disponible *online* con el fin de que sea de conocimiento público.

Por último, se establecen una serie de disposiciones transitorias, adicionales y finales. Las disposiciones transitorias hacen referencia al régimen aplicable a las solicitudes en trámite en el momento de aprobación definitiva del Plan, así como a aquellos establecimientos de alojamiento turístico y viviendas de uso turístico existentes previamente a la suspensión de licencias que resulten disconformes con las determinaciones del PEUAT. Las disposiciones adicionales hacen referencia a casos específicos heredados de planeamientos parciales y sectoriales que quedan sin aplicación con la aprobación del Plan, así como a las actividades excluidas, a la adecuación del censo y a las actividades complementarias.

La disposición final primera prevé que con la entrada en vigor del Plan Especial Urbanístico quedarán sin aplicación las determinaciones establecidas en los diferentes planes especiales y planes de usos de establecimientos de concurrencia pública que hayan sido aprobados con anterioridad a su publicación en aquello que regulan las actividades que son objeto del PEUAT.

El PEUAT incorpora, asimismo, una serie de causas que motivarán su revisión: cuando proceda ajustar sus determinaciones en función de las previsiones que resulten de planes estratégicos, como el Plan de la Vivienda o el Plan Estratégico de Turismo; cuando así lo aconseje la valoración de sus efectos en el plazo de cuatro años de su entrada en vigor; y, finalmente, cuando en el plazo máximo de dos años desde su entrada

en vigor se hayan alcanzado las tres cuartas partes de la previsión de crecimiento para la Zona Específica ZE3.

A pesar de las limitaciones que impone el formato de plan especial, debe destacarse la importancia del hecho de que el PEUAT proteja todas las viviendas preexistentes a fecha 1 de julio de 2015, lo cual es un hecho inédito desde la entrada en vigor del Plan General Metropolitano y supone una inflexión en la protección efectiva desde las herramientas urbanísticas del derecho a la vivienda. Si bien ha recibido algunas críticas por la insuficiencia del ámbito –todo el término municipal de Barcelona– respecto a un fenómeno que desborda los límites municipales, resulta poco creíble, vista la multiplicidad de identidades, situaciones concretas y proyectos políticos del conjunto de los municipios del Área Metropolitana de Barcelona, que se reclame una regulación única para el conjunto de los municipios, aparte que atentaría contra el principio de autonomía local.

En definitiva, el PEUAT es una herramienta útil para impulsar el modelo de ciudad que se propugna desde el gobierno municipal y desde la mayoría progresista que le ha dado apoyo, pero contingente, aunque ha agotado al máximo las capacidades de una herramienta urbanística como es un plan especial. Quedan pendientes, tanto disponer de mecanismos efectivos para poder abordar el decrecimiento real de los alojamientos en las zonas más saturadas, como poder recuperar las plusvalías de unos usos urbanísticos (y de unas actividades) mucho más rentables que la vivienda. Esto, sin embargo, no es posible en el marco del PGM: es necesario superar la contingencia y abordar de forma decidida la formulación de un nuevo planeamiento general (PDU y POUM que lo despliegue) para poder disponer de instrumentos urbanísticos con capacidad de dar encaje a las actividades turísticas y alinearse con los retos estratégicos del nuevo 'modelo urbano'.

5. Superar el PEUAT: apuntes y aprendizajes para el nuevo PDU metropolitano

Si bien el PEUAT representa una práctica innovadora y potente como modelo integral de análisis, de ordenación y, en menor medida, de gestión del conjunto de los alojamientos turísticos, y ha demostrado ya su solidez jurídica en dos sentencias ya dictadas, es innegable que presenta limitaciones relevantes para dar el mejor encaje posible a la contribución de los alojamientos turísticos en el nuevo modelo urbano barcelonés. Este hecho tiene mucho que ver con la naturaleza de urbanismo 'defensivo', que no proactivo, de la figura de los planes de usos, pero sobre todo con la obsolescencia del Plan General Metropolitano, claramente desfasado 43 años después de su entrada en vigor, para poder definir a un modelo urbano ajustado a las necesidades y demandas actuales.

La redacción y aprobación del nuevo Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana (PDUM) de Barcelona y su despliegue en planes de ordenación urbanística municipal para cada uno de los municipios de su ámbito, que tienen que dar reliev de forma urgente al Plan General Metropolitano, se convierten pues en piezas clave al repensar, también, el encaje de las actividades turísticas en el modelo contemporáneo de ciudad. Hay que aprovechar, pues, la oportunidad para decidir cuál puede ser su contribución a la diversidad urbana, a la convivencia de usos y a la coexistencia de las diferentes actividades económicas, así como al blindaje de los derechos

ciudadanos a la vivienda, al descanso y a la intimidad, a la movilidad sostenible, a un espacio público equilibrado y de calidad y a un medio ambiente saludable.

El nuevo PDU Metropolitano deberá ser capaz de dar encaje, cuando menos, a tres temas centrales: la ordenación y la gestión de los espacios abiertos metropolitanos, que tienen que ser concebidos como elementos estructurantes y finalistas y no elementos relativamente ajenos a lo urbano, incluso expectantes frente a crecimientos previstos; la revisión del papel de las infraestructuras, trascendiendo la priorización de la movilidad rodada privada en favor de modas sostenibles de movilidad, y aumentando la resiliencia y sostenibilidad del conjunto del territorio, reduciendo los impactos y los consumos materiales, energéticos y de agua; y por último, la redefinición de los asentamientos urbanos, que no pueden basar las soluciones a sus necesidades en la extensión urbana, sino en la regeneración estableciendo elementos y proyectos urbanos de reequilibrio territorial basados en ciudades y pueblos que preserven el derecho a la vivienda, la diversidad urbana y la convivencia de usos en tejidos urbanos con mixtura de usos. Visto el peso presente y previsible a futuro de las actividades turísticas y de ocio como prácticas estructurantes en la forma de habitar territorio y ciudad –y consecuentemente de los alojamientos turísticos–, su contribución a la conformación, funcionamiento y financiación de este nuevo modelo territorial no puede ser de nuevo ‘asimilada’ a los usos de vivienda y de oficinas como establecía el PGM. La calidad y el futuro tanto de los espacios abiertos metropolitanos, como de las infraestructuras, como de los asentamientos, dependen de ello.

El nuevo POUM, aparte de desplegar los objetivos y determinaciones que le vengan indicadas por parte del PDU, tendrá que repensar en profundidad las claves urbanísticas frente a actividades cada vez más variables, temporales e híbridas, que no requieren tipologías de edificios concretas ni condiciones específicas para poder ser desplegadas, en particular con respecto al uso residencial y la garantía del derecho a la vivienda; también tendrá que determinar dónde se ubican dichas actividades, cómo se reduce su impacto y cómo se incrementa su retorno social, en definitiva cómo recuperar las plusvalías de estos usos urbanísticos. Con el fin de garantizar el modelo urbano deseado también será necesario establecer las condiciones precisas para la transformación urbanística, los equilibrios territoriales, la calidad de los espacios y servicios públicos y la recuperación de las plusvalías urbanísticas en las transformaciones hacia usos de la ‘economía del visitante’, complementadas necesariamente desde la diversificación económica, y las prácticas conexas en un mundo en creciente escasez de recursos. Será necesario, también, abordar con mayor detalle las características de cada tipo de alojamiento turístico en relación con su medida, modelo e inserción urbana, y pensar en clave de cohesión y retorno social, recogiendo tanto como sea posible el hecho de maximizar los efectos positivos de la actividad turística y minimizar las externalidades negativas, contribuir a desarrollar un turismo responsable y sostenible que incida en la mejora tanto de la calidad de vida de la ciudadanía como de la experiencia de los visitantes e impulsar el proceso participativo sobre el modelo turístico y de los alojamientos turísticos de Barcelona con menos limitaciones que las que impone la figura del plan de usos.

Está en juego la forma de gobernar una ciudad que se ha vuelto turística en muy pocos años, una metrópolis que no está exenta de los retos asociados. Ser una destinación global no tendría que contraponerse a la calidad de la vida de los residentes. Barcelona no puede permitirse poner en riesgo el derecho a la vivienda frente a la sustitución de usos más rentables en el mercado, los turísticos, que transforman de forma irreversible la ciudad y sus prácticas. El urbanismo, en definitiva, debe adaptar el marco jurídico y la práctica de sus herramientas para hacer frente a las dinámicas globales de manera decidida para preservar la vida en la ciudad.

LOS RETOS AMBIENTALES DEL TURISMO EN LA CIUDAD DE BARCELONA

MARC MONTLLÉ, GUSTAVO RODRÍGUEZ Y NUNO TAVARES

Barcelona Regional

Resumen

Desde los Juegos Olímpicos de 1992, Barcelona ha registrado un crecimiento continuo del turismo. El número de turistas se ha multiplicado por 5, y ha llegado a los 17 millones; y según la Estrategia de Movilidad Turística se calcula que el número de visitantes (turistas y excursionistas) suma 28 millones. Este volumen de viajeros y la actividad asociada comportan, inevitablemente, impactos ambientales y un coste económico para los servicios públicos más afectados, como la seguridad, la limpieza o el transporte público. Este artículo presenta una primera aproximación, con una cuantificación, de los impactos más significativos del turismo en la ciudad de Barcelona. Se estima que el consumo de agua de las plazas turísticas se sitúa entre el 8% y el 12% del consumo total de la ciudad, y el consumo de energía final, en el 7,6% del consumo energético total. En cuanto a los residuos generados por los alojamientos turísticos, se estima que representan el 9,1% de los residuos totales de la ciudad. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que existe una falta de datos ambientales vinculada a la actividad turística, especialmente en el caso de los residuos. El artículo hace referencia, también, al primer cálculo de la huella de carbono del turismo en un entorno urbano, y estima en 96,9 kg/CO_{2eq} la huella de cada visitante por día en Barcelona.

Palabras clave: Turismo, externalidades ambientales, Barcelona, huella de carbono.

1. Introducción

1.1. Objetivo

El presente artículo pretende poner el foco en los impactos ambientales del turismo en la ciudad de Barcelona e identificar los principales retos ambientales de la destinación. Por un lado, intenta contribuir con una cuantificación, a partir de los datos disponibles, de las principales externalidades ambientales del turismo urbano en Barcelona. Por otro lado, intenta poner luz en los vacíos de conocimiento y en los flujos ambientales más problemáticos, y contribuir así con una diagnosis más fiable en la construcción de propuestas más concretas y específicas.

El artículo está dividido en cuatro partes. La primera parte, introductoria, que define

el objetivo y delimita el ámbito de estudio, va seguida de una segunda parte que contextualiza el fenómeno turístico en Barcelona acompañada de una reflexión sobre el concepto de ‘turismo sostenible’ y el impacto del cambio climático en el turismo global. La tercera parte trata de las externalidades ambientales del turismo relativas al consumo de agua, consumo de energía, generación de residuos, ruido, espacio público, huella de carbono, aeropuerto y cruceros. El artículo finaliza con las principales conclusiones del estudio.

1.2. Definición del ámbito

La definición de los límites del objeto de estudio es una tarea esencial para una comprensión plena de los resultados y de las conclusiones de cualquier investigación. Si esta premisa se aplica al caso del turismo, todavía se vuelve más evidente. El turismo presenta un carácter difuso, pero al mismo tiempo se encuentra simultáneamente interrelacionado con muchos otros ámbitos y sectores, lo que dificulta su delimitación. Así, las actividades turísticas no son exclusivas de los visitantes, ni las infraestructuras por donde transcurre el fenómeno turístico son exclusivamente turísticas. Ciertamente, la frontera entre una actividad turística y otra no turística puede resultar poco clara. Este hecho resulta especialmente difícil en la cuantificación de las externalidades ambientales, así como de sus impactos directos, indirectos o inducidos. La Organización Mundial del Turismo de las Naciones Unidas (WTO) define como ‘visitante’ a una persona que viaja a una destinación principal distinta de su entorno habitual, por un tiempo inferior a un año y que no está empleada por ninguna entidad del país receptor (World Tourism Organization of United Nations, 2008, p. 110). Además, distingue entre ‘turista’ si pernocta en la destinación, y ‘excursionista’ en el caso de que visite la destinación sin pernoctar. Para la definición de los límites de los productos (o actividades) turísticos, se adoptarán dos criterios, también definidos por la WTO, en que:

1. “El gasto turístico en el producto debe representar una parte importante del gasto total turístico”, y
2. “El gasto turístico en el producto debe representar una parte importante de la oferta del producto en la economía. Este criterio supone que la oferta de un producto turístico se reduciría considerablemente si no hubiera visitantes” (World Tourism Organization of United Nations, 2008, p. 108).

1.3. Metodología

La elaboración del presente artículo se ha basado en investigación bibliográfica a partir de documentos de referencia tanto locales como internacionales, así como de bibliografía más específica de acuerdo con los temas tratados. El artículo presenta los resultados obtenidos del Estudio sobre las externalidades ambientales del turismo en la ciudad de Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona, 2019), en el marco del Plan Estratégico del Turismo de Barcelona 2020.

Dentro de este estudio se ha elaborado una encuesta a los alojamientos turísticos sobre aspectos ambientales impulsada por la Dirección de Turismo con la colaboración de la Agencia de Energía de Barcelona para identificar y poder estimar de forma más afinada los consumos metabólicos de las diferentes categorías. La encuesta se ha realizado en 53 viviendas de uso turístico (VUT) y 86 establecimientos turísticos representativos del número real de las