

ELS REPTES DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC METROPOLITÀ ENFRONT EL TURISME

SUMARI

1. Introducció

2. Els debats previs sobre l'oci i el lleure en el sistema urbà i l'ordenació del litoral. De la Ciutat Obrera del Repòs i Vacances al Pla General Metropolità de Barcelona

3. La transformació de la costa de Barcelona. Ordenació, sanejament i usos amb dos grans esdeveniments: Jocs Olímpics i Fòrum

4. La regulació dels usos i activitats en el PGM-76, els Plans d'usos, i el Pla especial per a l'ordenació dels establiments d'allotjament turístics de Barcelona

5. Tres reptes a considerar

5.1 L'Urbanisme com instrument per ordenar el turisme

5.2 El Dret a l'Habitatge (LDH) i els habitatges d'ús turístics (HUT)

5.3 Un model turístic metropolità per construir

Referències bibliogràfiques

ELS REPTES DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC METROPOLITÀ ENFRONT EL TURISME

Resum

L'objectiu d'aquest article és avaluar quins són els reptes urbanístics que té plantejats el turisme barceloní en un moment en què estan canviant alguns dels paradigmes que han impulsat el desenvolupament extraordinari del turisme vacacional. La ciutat industrial, l'espai social destinat al treball, el lloc d'on es fugia durant les vacances, s'ha convertit en un destí turístic de primer ordre, en un dels llocs preferents per l'oci i el turisme contemporani. En aquest article ens preguntarem sobre aquest canvi fent un repàs de la història urbanística barcelonina des de la perspectiva del turisme, i una reflexió final sobre alguns aspectes que no tenen fàcil solució si no es replantegen el marc legislatiu i la relació entre l'urbanisme i l'activitat turística actual. En definitiva, ens preguntarem sobre quines han estat les transformacions urbanístiques de la ciutat postindustrial en relació al turisme, en l'àrea metropolitana de Barcelona, interrogant-nos sobre com s'hi ha reconstruït l'espai turístic de la ciutat postindustrial perquè hagi acabat atraient els seus detractors.

Paraules clau: Barcelona, turisme, urbanisme, ciutat post-industrial, àrea metropoltana.

1. Introducció

Tal com dèiem en un article publicat recentment, hem d'admetre que l'ordenació del turisme català ha anat de 'prestat' (Pié i Vilanova, 2017). A Catalunya no hi hagut cap operació com l'endegada pel govern francès per al front costaner del Languedoc-Rousillon, ni cap iniciativa privada per organitzar un concurs d'arquitectura internacional com el de Maspalomas, o que promogués una operació com la de La Manga del Mar Menor. Potser l'única intervenció que es pot comparar a totes aquestes sigui la marina d'Ampuriabrava del marquès de Sant Mori i Miquel Arpa o, si retrocedim en el temps, la urbanització de s'Agaró promoguda per la família Ensesa. L'ordenació de Port Aventura als anys noranta i l'actual amb l'opció dels casinos són estratègies molt discutibles d'operacions extraordinàries a manera de salvavides del sector.

Per preguntar-se sobre el que està passant i com hem d'encarar els reptes de futur ens proposem revisar alguns dels episodis urbanístics de la Barcelona metropolitana amb la pretensió d'entendre perquè el turisme no ha tingut veu pròpia i suficient per imposar un

relat alternatiu o, com a mínim, ser tingut en compte en els moments de la planificació de la ciutat i el territori metropolità. Que el turisme hagi 'anat de prestat' en relació a aquests processos, potser és un dels seus pecats originals i, per tant, un dels problemes que s'haurien d'afrontar.

Aquesta revisió de l'urbanisme metropolità des de l'òptica del que avui anomenem 'turisme' la plantejarem en tres apartats: els antecedents fins el Pla General Metropolità de 1976 (PGM-76), les modificacions que han comportat la reordenació i la transformació de la costa metropolitana, i finalment les experiències inicials i actuals en relació a la regulació urbanística dels usos, i específicament a l'actual debat i regulació de les diverses formes de l' allotjament turístic.

Finalment, es plantejarem quins són, segons el nostre parer, els reptes a què s'enfronta la planificació urbanística i territorial davant la intensa expansió del turisme en el centre del sistema urbà metropolità i les expectatives de consolidació, extensió i millora d'aquestes activitats en un àmbit urbà i metropolità post-industrial.

2. Els debats previs sobre l'oci i el lleure en el sistema urbà i l'ordenació del litoral. De la Ciutat Obrera del Repòs i Vacances al Pla General Metropolità de Barcelona

En el primer terç del segle XX per primera vegada es va plantejar la necessitat de fer una reserva urbanística de sòl per a l'oci i l'esport a escala metropolitana. La conquesta de les vacances pagades i la reivindicació del descans setmanal van ser els arguments que marcaren els primers passos del turisme social. Per un cantó, l'aparició dels parcs d'atraccions en les grans concentracions urbanoindustrials i, per l'altre, els grans parcs urbans reivindicats tant pels defensors del moviment racionalista com pels antiurbanistes de principis del XX. El debat internacional d'aquells moments passava per projectes com el del "Parc de la Cultura i el Repòs" de M. Kirov a Moscou o l'article-manifest de M. Ginzburg i Bars de 1930 (Donato, 2007).

Les primeres propostes urbanístiques es van interessar en la vocació 'turística' de les platges de ponent en el delta del Llobregat. A finals del segle XIX Pere Garcia Faria va aprofitar l'encàrrec del projecte de clavegueram de Barcelona per estendre l'aixecament topo-

gràfic fins el Garraf i dibuixar un possible endegament de la llera del Llobregat que posés les bases per futurs usos diferents dels agrícoles.

Posteriorment, el 1930 el Grup d'Arquitectes i Tècnics Catalans per al Progrés de l'Arquitectura Contemporània (GATCPAC) va proposar l'ordenació detallada de la zona del delta més propera a la costa per cobrir les necessitats de lleure i vacances de les classes populars (la Ciutat Obrera de Repòs i Vacances - CORV), un projecte cooperatiu que ultrapassava la pura qualificació urbanística per presentar-se com un projecte amb un fort contingut social. El projecte de la CORV era un desenvolupament urbanístic per al gaudi del temps lliure de les classes populars, d'accés a la cultura, a l'educació i a l'esport que, a més, servia per recuperar forces per tornar al treball. No era un projecte turístic *stricto sensu*, sinó una alternativa a la forma com s'estaven desenvolupant els balnearis exclusius de la costa.

Emili Donato en el Seminari celebrat a l'Institut d'Estudis Catalans sobre les "Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l'ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies" va defensar el projecte amb aquestes paraules:

"...l'únic (projecte) que va influir de manera concreta i decisiva en les conclusions dels IV i V Congressos Internacionals d'Arquitectura Moderna (CIAM) i, per tant, en la redacció de la Carta d'Atenes, dins del tema de les "zones de Salut Pública" de la Ciutat Funcional, així com en el desenvolupament posterior de l'urbanisme racionalista de l'oci" (Donato, 2007, pàg. 166).

Un any abans que els arquitectes del GATCPAC presentessin el projecte de la CORV, els serveis municipals de Barcelona van mostrar en el pavelló de l'Ajuntament a l'Exposició Universal de 1929 la maqueta a escala 1/25.000 de la *Gross Barcelona*, el model territorial de la Barcelona del futur i els seus entorns. En aquest document, Nicolau M. Rubió i Tudurí proposava centrar un gran parc metropolità en la Serra de Collserola, passant del model lineal paral·lel a la costa formulat successivament pel Pla Cerdà, el *Projecte de sanejament del subsòl de Barcelona* de Garcia Faria o l'esquema del Pla Macià, a una estructura en anell, tal com s'incorporarà posteriorment en el *Pla de distribució en zones del territori català* de 1932 (conegut com a *Regional Planning*) redactat també pels dos germans Rubió i on la CORV passarà a ser una "zona de barris d'habitació i jardí", sense més.

Aquell àmbit de la maqueta de la *Gross Barcelona*, vint anys més tard, i malgrat l'esforç d'esborrar qualsevol rastre del passat republicà, va ser la base del *Plan de ordenación de Barcelona y su zona de influencia* de 1953 (PC-53), un pla de zonificació dibuixat a 1/10.000, molt diferent d'aquells plans arquitectònics que l'havien precedit, on no es deia res sobre l'oci i el lleure. L'àmbit de la proposta de la CORV va canviar de contingut, no solament perquè va perdre el caràcter social del projecte, sinó també per l'ordenació interna del recinte. El front de platja va quedar en mans dels privats, mentre el centre esportiu s'arraconava al costat de l'aeroport, entre les llacunes de la Ricarda i el Remolà.

El PC-53 era un document amb menys pes específic que els episodis anteriors, tot i que va comportar la promulgació de la primera legislació urbanística del país i la creació d'un òrgan de gestió supramunicipal que, amb més o menys entrebancs, arribarà fins als nostres dies: la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de la Comarca de Barcelona, dissolta el 1986 i recuperada actualment en l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Segons Juli Esteban (1997), el PC-53 és un document amb una definició viària molt insuficient i una zonificació molt simple, incapaç de regular el desenvolupament urbanístic que es produirà posteriorment.

A partir dels anys seixanta es pren consciència dels canvis econòmics que viu el país i de la necessitat de revisar les eines urbanístiques aplicades, vist el seu resultat. El primer pla a revisar, vista la situació, és el PC-53. Dos equips inicien els estudis des de dues perspectives diferents. Un, aixoplugat en la Diputació de Barcelona, tenia l'encàrrec de reformular la planificació en un àmbit territorial més extens, la Regió Metropolitana de Barcelona, i l'altre, des de dins de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes, l'òrgan responsable de gestionar el PC-53, de revisar-lo per mandat legal.

El projecte del primer grup era esquemàtic, preocupat per definir un model inclusiu que resolgués els problemes de Barcelona per 'elevació'. El Pla Director de l'Àrea Metropolitana de Barcelona de 1966 (PD-66) va resultar ser l'escenari d'un debat molt més enllà del PC-53, un debat sobre l'abast i el model territorial metropolità de Barcelona (sobre la forma —taca d'oli, estrella, lineal, etc.—; o sobre l'estructura —ciutat-regió, ciutat i territori, megalòpolis, etc.—), seguint les petjades del que s'estava fent en els països europeus més avançats.

El projecte del segon grup volia aturar l'hemorràgia que es produïa a través dels plans parcials. Per a ells, la revisió havia de ser un gran pla parcial que evités les fuites del dia a dia que es produïen en la *Comisión*. El resultat d'aquesta controvèrsia es va resoldre a favor dels segons, donant lloc a un pla *collage*, minucios, d'equipament de les ciutats i de redistribució i reducció de densitats (Pié, 1997; Esteban, 1997).

En aquest context es produeix un episodi de gran rellevància pel que fa a la costa de Barcelona. El 1966 es presenta el Pla de la Ribera, un projecte promogut per un conjunt d'empreses situades en la façana marítima del Poble Nou i La Barceloneta, redactat per l'arquitecte Antoni Bonet Castellana, per transformar aquell tram de costa en una 'Copacabana' local, traslladant la futura autovia de circumval·lació al carrer Llacuna, construint una barrera entre el barri residencial-industrial interior i el litoral convertit en una gran urbanització. La part marítima es projectava com un sistema tridimensional en què se sobreposaven vies i edificació en un model inspirat en solucions promogudes per Archigram o els arquitectes del TEAM X.

La resposta popular, a què es van sumar certs col·lectius professionals, va ser un NO rotund a un projecte especulatiu i desvergonyit que privatitzava la zona maritimoterrestre i no s'amagava de la segregació que perseguia dividint els barris en dos. El Concurs pel

Contra-Pla de la Ribera va ser una iniciativa del Col·legi d'Arquitectes per contrarestar el projecte presentat, i el guanyador va ser el Laboratori d'Urbanisme de l'Escola d'Arquitectura de Barcelona, liderat per Manuel de Solà-Morales amb un document-manifest en la línia dels moviments anti-*renewal* nord-americans, que no feia una proposta concreta sinó una reivindicació del lloc, de la construcció de l'espai (de les formes de creixement urbà) senyalant algunes possibles línies de treball. El resultat del concurs, celebrat durant els anys de revisió del PC-53, va plantejar molts dubtes als seus redactors, entre altres raons per les repercussions socials i polítiques que es podien produir. Per això, finalment es va decidir mantenir l'ordenació prevista en el PC-53.

La revisió de 1976, dibuixada a 1/5.000, ordena el mateix àmbit que el del PC-53 —obviant l'abast que ja havia adquirit l'àrea metropolitana real— i intenta reduir la pressió especulativa; a les zones urbanitzades d'alta densitat proposant un acabat menys intens i una millora en el seu equipament; a les suburbanes, la seva conservació; i a les zones amb canvis d'ús, per obsolescència o trasllat de l'activitat, aprofitar les oportunitats que es plantegen per reordenar el sistema des de noves centralitats. A escala territorial, es recollien les propostes del 1929, oficialitzades en el PC-53, la xarxa arterial metropolitana de 1963, i s'intenta contenir la taca urbana en els territoris més fràgils: les vores de les serralades, els entorns fluvials i el Delta del Llobregat.

La costa és ignorada, tal com va passar el 1953, amb una diferència: el turisme havia explotat i les platges s'havien urbanitzat i edificat arreu. El turisme als setanta era un fenomen bàsicament localitzat a la costa, lluny dels centres industrials, i que en l'àmbit del sistema metropolità s'havia desenvolupat intensament en les platges del Delta del Llobregat. El canvi més important respecte al que havia passat anteriorment era la transformació de les viles i cases d'estiueig de les capes més benestants en el fenomen de la segona residència, dirigit a les classes populars que hi podien accedir aprofitant la creixent capacitat d'estalvi i que buscaven resoldre en aquesta segona residència les importants mancances de la residència permanent.

El PGM-76 no va recollir el Pla de la Ribera per la contestació popular i cívica que va generar i va mantenir les infraestructures ferroviàries i els assentaments industrials i portuaris i aeroportuaris en el litoral metropolità. No hi havia projecte per al front de mar, malgrat la crisi industrial i urbanística que vivia el Poble Nou. El PGM-76 va ser un pla contra el dèficit i l'especulació, no hi va haver un projecte territorial propi al seu darrere, únicament la incorporació acrítica de la xarxa arterial metropolitana d'autopistes formulada des del Ministeri amb criteris de xarxa d'alta capacitat.

El valor del PGM-76 ha estat tant en les seves aportacions disciplinàries, com en el debat ciutadà a què es va donar peu. L'aprovació inicial de 1974 va ser una decisió personal de l'alcalde Enric Masó com un gest per acabar amb els disset anys de 'porciolisme' (els mandats dels notaris Josep M. Porciolles de 1957 a 1973, i Joaquim Viola el 1973-74) que el precedien. L'aprovació definitiva de 1976 tancarà un període especialment mogut, que es completarà amb la gestió

del darrer Ajuntament predemocràtic de l'alcalde Josep Maria Socias Humbert i del delegat d'Urbanisme Joan Antoni Solans (de 1976 a 1979), en què es comprarà un patrimoni de sòl que serà estratègic per al primer ajuntament democràtic dels alcaldes Narcís Serra i Pascual Maragall.

L'encert d'aquell tàndem va ser aprofitar la crisi econòmica i política del moment per comprar i emparaular la compra de terrenys estratègics que van permetre posteriorment les actuacions del primer Ajuntament democràtic en temes d'espai públic i equipaments. Socias va utilitzar l'estructura gerencial de la legislació municipal franquista per agilitzar els tràmits i Solans, els coneixements que tenia del mercat del sòl com a exdirector tècnic de la redacció del PGM-76, per constituir aquell patrimoni públic de sòls.

L'herència rebuda pel primer ajuntament democràtic barceloní va ser decisiva: la revisió del PC-53 i un patrimoni de sòl per executar-lo. Madrid va començar un pas enrere. L'alcalde Tierno Galván va haver d'afrontar la revisió del seu pla general consumint gran part de l'energia que emanava del 'canvi polític' per racionalitzar el futur de la ciutat. A Barcelona la revisió es va fer abans, durant la transició.

El PGM-76 era un document difícil d'entendre, però combinat amb els terrenys per executar-lo, una oportunitat que Oriol Bohigas va saber aprofitar. L'Ajuntament de Socias va aconseguir formar un patrimoni de sòl estratègic que Bohigas va saber convertir en petites joies monumentals per recuperar l'autoestima dels barris i començar la seva reconstrucció. A Oriol Bohigas li agradava polemitzar entre el Pla i el Projecte. Per a ell el Pla era una entelèquia, el Projecte, una realitat. Quan defensava la victòria del Projecte, però, havia de reconèixer la importància del Pla, la importància de la gestió del Pla, en la mesura que feia possible el Projecte.

La decisió de 'monumentalitzar' la perifèria va portar Bohigas a centrar-se en l'espai públic com a peça clau del debat. Aquest serà l'espai pel que es començarà la reconstrucció de la ciutat democràtica i el lloc on es recuperarà l'espai de convivència cívica, primer, dels seus habitants i, més tard, quan els visitants descobrin els valors de l'urbà, dels turistes. Barcelona comença a ser turista a partir d'aquell moment, quan la ciutat es atractiva com a ciutat. Més tard es redescobriran altres atractius, però errariem si no reconeguéssim que el canvi comença amb el projecte democràtic, quan la població recupera la seva ciutat.

3. La transformació de la costa de Barcelona. Ordenació, sanejament i usos amb dos grans esdeveniments: Jocs Olímpics i Fòrum

Pràcticament, l'endemà de l'aprovació del PGM-76 es planteja la urgència d'ordenar la costa des de una visió general. Albert Vilalta (2007) recorda en la conferència que imparteix a l'Institut d'Estudis Catalans la preocupació de l'administració predemocràtica pel tema i es presenta com l'hereu de Garcia Faria i a qui li toca redactar el Pla de Sanejament del 1978 (*Pla d'Ordenació de la Costa de Llevant de Barcelona*) i dirigir la seva execució. La novetat d'aquest projecte serà, segons les seves paraules: "a) la construcció de grans obres de col·lectors

d'aigües pluvials; b) la descontaminació de les aigües del mar a la costa de la ciutat; i c) aturar l'erosió del front marítim del Poble Nou" (Vilalta, 2007, pàg. 81).

Aquest és el primer document que es planteja la costa com un espai malalt a sanar per culpa de l'estrangulament de les aportacions sedimentaries, la mala gestió de la dinàmica litoral i la mala qualitat de les aigües. En base a aquest pla (1978), el 1983 s'elabora el *Projecte de Pla Especial d'Infraestructura de les Platges de Llevant de Barcelona* que dirigirà Carles Grau, amb participació de Vilalta com a màxim responsable des de la Generalitat.

Parellament, l'òrgan gestor del nou PGM-76, la Corporació Metropolitana de Barcelona, el 1983 encarrega a l'arquitecte Lluís Cantalops una proposta global d'ordenació de la costa metropolitana. La *Modificació de PGM de la Zona Costanera Metropolitana*, coneguda com el "Pla de Costes" (publicació de la CMB, juny 1987) va ser aprovada provisionalment el juny de 1986, el mateix dia que es va aprovar el *Pla especial d'ordenació urbana de la façana al mar de Barcelona al sector de Carles I-avinguda Icària* (àmbit d'implantació del futur Port i Vila Olímpica), redactat per l'equip d'arquitectes dirigit per Oriol Bohigas i que va ser el que finalment va tenir l'aprovació definitiva el desembre d'aquell any.

El nonat *Pla de Costes Metropolitanas* proposava un canvi radical respecte el PGM-76 que es pot resumir en tres objectius:

1. L'obertura al mar dels assentaments urbans de la comunitat metropolitana.
2. La restauració i la redefinició dels teixits urbans costaners per tal de fer possible aquesta obertura.
3. Aconseguir que les operacions a emprendre permetessin la realització dels equipaments necessaris per als Jocs Olímpics de 1992, programats a l'àmbit costaner.

El desenvolupament del document s'organitzava en 111 actuacions, formulades com a Programes d'Actuació Urbanística i Plans Parcial, Plans especials d'infraestructures, equipaments i serveis, Plans especials de reforma interior, Unitats d'actuació, Projectes d'urbanització i Projectes d'infraestructures, a realitzar al llarg de més de 40 Km de costa en els vuit municipis metropolitanas costaners, més el tram de les Botigues de Sitges. El canvi que es proposava era de grans dimensions i necessitava d'un arsenal urbanístic molt important.

Tal com es manifesta en els objectius d'aquest document, la recuperació de la costa serà un dels objectius principals per als Jocs Olímpics de 1992 (JJOO-92). El 1982 hi havia un 22% d'atur a la ciutat de Barcelona i els pressupostos municipals estaven en números vermells.

A finals del s.XIX, Barcelona era una ciutat grisa, la fàbrica d'Espanya, que havia entès fins aleshores que s'anava més de pressa a empentes i rodolons que fent camí. Les exposicions de 1888 i la de 1929 foren la prova d'aquesta tàctica. L'Eixample, tal com deia en

Manuel de Solà-Morales, era El Dorado català, el territori on s'invertien els excedents agrícoles i industrials de tota Catalunya però que, malgrat l'esforç, no era suficient per donar alguns salts qualitatius que requerien comptar amb les aportacions extraordinàries del govern central. Les exposicions universals tenien més de fórmules d'inversions urbanes extraordinàries, per posar la ciutat a l'aparador internacional, que de projecte de futur. En les dues exposicions de 1888 i 1929, els hotels oberts dins dels recintes firals van tancar poc després de les celebracions. Les exposicions de Barcelona van ser uns episodis extraordinaris però 'menors' en una ciutat que s'estava estenent en forma de taca d'oli sense ordre ni concert.

La proposta d'organització d'un gran esdeveniment per aconseguir l'execució de les grans infraestructures que Barcelona necessitava per remuntar la crisi econòmica s'emmarcava en la mateixa fórmula que va servir per promoure les dues exposicions universals. El canvi d'una hipotètica tercera exposició universal per uns jocs olímpics venia donat per l'arribada a la presidència del Comitè Olímpic Internacional d'un barceloní, Juan Antonio Samaranch, que havia heretat una estructura en fallida i un esdeveniment amb tres boicots polítics consecutius, Montreal (1976), Moscou (1980) i Los Angeles (1984). Com que no hi havia gaires expectatives esportives —malgrat els bons resultats que hi va haver al final— els esforços es van centrar en reformar la ciutat, en pensar en l'endemà dels jocs, evitant repetir els errors econòmics de les celebracions anteriors.

La transformació urbanística de Barcelona per a la celebració dels jocs es va basar en una sèrie d'episodis com el sanejament de la costa, l'obertura de nou quilòmetres de platges urbanes, la configuració d'una anella interna especialitzada d'accessibilitat viària urbana i regional —les rondes— i l'inici de la transformació dels espais industrials obsolets del Poble Nou amb la implantació de la Vila Olímpica. Les rondes són el millor exemple d'integració urbana de grans infraestructures de comunicació, que en el PGM-76 es preveien com operacions de cirurgia urbana intrusiva, tal com encara es pot veure en el tram que passa per la Vall d'Hebron, i que tan bé es van resoldre en altres trams. Moltes d'aquestes transformacions no estaven contemplades en el llavors recent pla urbanístic i, malgrat la seva rellevància, no van ser considerades de pes suficient per plantejar-se un canvi de model metropolità, que hagués requerit d'una revisió del planejament. L'estratègia, finalment, va ser fer-ho en base de modificacions 'puntuals'.

La nominació olímpica va posar de relleu un altra problema endèmic, les mancances hoteleres de la ciutat. Barcelona era una centre de fires i congressos que no incloïa les activitats relacionades amb el lleure. De fet, alguns hotels tancaven els caps de setmana. La situació era insostenible des de la perspectiva dels JJOO. L'oferta d'allotjament era fonamental, deixant de banda la Vila Olímpica de la costa i la de la Vall d'Hebron.

Malgrat que en el PGM-76 s'admetien aquests usos arreu, tret de les zones industrials, l'interès en la promoció de nous establiments era molt escassa. Les cadenes hoteleres no veien cap raó que justifiqués mantenir oberts aquests establiments quan els JJOO haguessin acabat. Davant d'aquesta situació, l'Ajunta-

ment de Barcelona va haver de buscar un incentiu urbanístic per atraure inversors i cadenes internacionals. El Pla d'Hotels fou una modificació del PGM-76 per requalificar una sèrie de d'equipaments comunitaris en "zona de dotació hotelera" (clau 10) amb la següent definició:

Es qualifica com a zona de dotació hotelera el sòl urbà del municipi de Barcelona destinat a instal·lacions hoteleres amb una capacitat mínima de 150 habitacions que tinguin la categoria de tres estrelles segons les condicions específiques de la normativa hotelera vigent, estratègicament situat en relació amb els eixos principals de la ciutat i que comptin amb instal·lacions complementàries per a usos col·lectius com ara congressos, convencions, exposicions, espectacles, activitats culturals, recreatives i similars.

En les "Àrees de Nova Centralitat", una altra de les peces fonamentals del projecte de ciutat preolímpica, es va preveure la construcció d'edificis hotelers com elements clau per estendre els valors de centralitat urbana més enllà de l'Eixample i d'algunes parts de Ciutat Vella. Els resultats de la modificació del PGM-76 van ser limitats, per culpa del clúster hotelier barceloní que va fer tots els possibles per mantenir el control del sector.

L'explosió hotelera de Barcelona és posterior als JJOO, a partir de l'èxit turístic en què intervenen altres factors com l'èxit de Any Gaudí del 2002. Una iniciativa promoguda per l'historiador de l'art, Daniel Giralte-Miracle, que suposa finalitzar el pastís turístic amb una cirereta espectacular. L'Any Gaudí és l'atractiu monumental que necessitava la ciutat per ser una visita obligada dels turistes.

Els Jocs Olímpics del 92 van situar Barcelona en el mapa mundial. La ciutat es va convertir en un referent internacional, en un magnífic plató televisiu gràcies a l'encert en l'emplaçament de les instal·lacions, la implicació de la ciutadania a través dels voluntaris olímpics i l'èxit de les cerimònies d'apertura i clausura dels jocs. Però el millor dels JJOO-92 de Barcelona va ser allò que no estava previst en el programa, l'esperit olímpic que va capturar a la població.

El Fòrum, celebrat el 2004, va ser un esdeveniment nou —que es va iniciar a Barcelona i que posteriorment es repetirà a Monterrey el 2007, a Valparaíso el 2010 i a Nàpols el 2014— que no va saber com donar continuïtat a l'èxit dels JJOO del 92. De fet, el Fòrum sorgeix, tal com expliquen alguns membres, de la comitiva barcelonina convidada pel comitè olímpic americà als JJOO d'Atlanta de 1996. A Atlanta la televisió va prendre el comandament de la celebració esportiva. Tot fou un esdeveniment publicitari i una competició sense treva, en què no hi va haver lloc per allò que a Barcelona se'n va dir l'esperit olímpic. Els JJOO de Barcelona havien tingut un plus que no formava part de la celebració americana.

Aquest descobriment animarà l'alcalde Pasqual Maragall a llançar una iniciativa que completava la seva aposta per les eurociutats, pel paper que podien jugar les ciutats 'no capital', per un esdeveniment internacional on fer un debat transversal sobre les cultures del

món. En aquell moment, Espanya i Barcelona podien jugar un paper internacionalment important gràcies al prestigi acumulat des de la transició política als JJOO. El Fòrum de les Cultures podia ser un espai de diàleg entre els pobles, un espai d'intercanvi d'idees, per avançar en temes com la sostenibilitat, la pau o la convivència, dins del marc de la globalització. El 1991 s'havia celebrat a Madrid la Conferència de Pau per endegar un procés de pau a l'Orient Mitjà entre Israel i l'Organització per a l'Alliberament de Palestina, Síria, Líban i Jordània, promoguda pel govern espanyol amb el suport dels EUA i l'URSS. El mapa del món estava canviant, Bill Clinton guanyava les eleccions presidencials el 1993 i, malgrat la crisi de desintegració que vivia l'URSS, semblava que es caminava cap a noves democràcies liberals. Estàvem davant un canvi d'època que podia culminar a Barcelona.

Malauradament, les circumstàncies van canviar abruptament amb els esdeveniments de setembre de 2001 i posteriors, i el que havia de ser una gran celebració de la Cultura, amb diferents actes arreu, per discutir d'immigració a la Mina, de ciència a les universitats, de tècnica a la Zona Franca o de drogues a Can Tunis, va quedar en una gran operació urbanística que finalitzava les obres que havien quedar inacabades en els JJOO-92. Des del punt de vista urbà, el més important va ser acabar les obres d'obertura de la ciutat al mar i transformar les infraestructures 'brutes' (depuradores, incineradores i similars) en un gran espai públic per a la celebració de grans esdeveniments. En altres paraules, construir una gran sala d'estar sobre la comuna on arriben i es depuren les aigües negres de tota ciutat.

Les grans actuacions territorials sobre l'ampliació del port de Barcelona i el desviament del riu Llobregat, el front marítim del Poble Nou —primer amb la Vil·la i Port Olímpics i posteriorment amb la zona del port de Sant Adrià construït en el període del Fòrum 2004— i, finalment, la marina de Badalona —que transforma un espai industrial històric—, van configurar, entre altres actuacions, un litoral metropolità completament diferent del previst en el PGM-76. L'obertura de la Barcelona metropolitana al mar va donar lloc a un projecte excepcional per la seva grandària i complexitat, que va posar en valor un espai històricament marginal, convertint-lo en un dels grans atractius ciutadans i, sens dubte, en un gran atractiu turístic.

4. La regulació dels usos i activitats en el PGM-76, els Plans d'usos, i el Pla especial per a l'ordenació dels establiments d'allotjament turístics de Barcelona

En el PGM-76, per reordenar el desgavell urbanístic heretat del període franquista, es va refer tota la normativa urbanística sobre el sòl, les edificabilitats i els usos. La nova normativa s'articulava en tres grans blocs: els processos de transformació que vivien els diferents teixits urbanístics —de conservació, densificació o remodelació—; els paràmetres reguladors dels quatre tipus d'ordenació de l'edificació; i el tercer, el règim dels usos, generals i per zones.

Els usos relacionats amb el turisme —els allotjaments hotelers com a ús residencial, els usos comercials, incloent la restauració, o els usos culturals, recreatius i esportius— estaven admesos a totes les zones, amb

restriccions dimensionals a les zones amb ordenació en edificació aïllada, i prohibits a les zones industrials. Els usos que tenien un desplegament normatiu més ampli eren els industrials, els extractius i els d'estacionament i aparcament.

A mitjans dels anys vuitanta, es va plantejar una qüestió poc tractada en la *Llei de Sòl*: l'ordenació urbanística dels usos. La figura escollida va ser la d'un pla especial per subratllar la importància i novetat del tema enfront del planejament tradicional, més preocupat per la *forma urbis* que per l'ús que es fa de la ciutat. L'ordenació i regulació urbanística de determinats usos, més enllà de les regulacions sectorials, havia de ser ajustada a les característiques morfològiques de cada lloc. La regulació dels usos apareix com l'eina per afrontar processos urbans complexos derivats dels increments de les activitats urbanes i de conflictives inexistents fins aleshores.

La primera experiència en l'ordenació dels usos es va produir al districte de Ciutat Vella a finals dels vuitanta. Aprovada la declaració d'Àrea de Rehabilitació Integrada el 1986, i un cop creada l'empresa Promoció Ciutat Vella SA, que havia de portar a terme el programa de rehabilitació, es va fer necessari afrontar el conflicte entre i amb els usos marginals (droga i prostitució). La perspectiva dels JJOO-92 va desencadenar l'actuació municipal en temes disciplinaris i l'aprovació del primer 'pla d'usos' (formalment *Pla especial urbanístic d'establiments de concurrència pública i hostaleria*) destinat a l'ordenació de bars i pensions —els llocs on es retroalimentaven les activitats marginals amb greus incidències en l'ús i la seguretat de carrers i places—.

La tècnica emprada en l'ordenació d'aquest nou planejament va ser la de posar en relació els usos amb les qüestions morfològiques de cada teixit. Per això es van articular quatre tipus d'instruments reguladors:

- 1) les 'seccions' de l'espai públic com un primer llindar, és a dir, la regulació dels usos en planta baixa (més soterranis i altells) en funció de les amplades dels carrers (llindars a 7, 10,5 i 20 m)
- 2) les 'situacions' en relació a l'espai privat, és a dir, d'acord amb la forma de la parcel·la, l'edifici i posició a l'illa de cases (característiques del pati d'illa i/o parcel·la i parcel·les en cantonada)
- 3) les 'situacions' en relació a altres usos (distància a recintes o edificis institucionals, religiosos, sanitaris o docents), i també en relació a la contigüitat amb l'habitatge
- 4) la delimitació d'àrees de restricció d'usos, a partir de la mapificació detallada de conceptes com la densitat d'establiments de restauració per longitud de front de carrer, o la densitat d'hoteleria per illa (en superfície i en nombre d'establiments)

Els últims plans d'usos aprovats per l'Ajuntament de Barcelona per a altres àrees urbanes han establert 'zones receptors' i 'zones interiors', classificant els usos en admesos, no admesos, o condicionats en funció de

qüestions com la densitat (en radis de 50 o 100 m, zonal, de les places hoteleres o de superfície d'ús públic), l'amplada del carrer (restricció única per sota dels 7 m), la complementarietat dels usos, o altres condicions funcionals (aforament màxim) o administratius (baixes de llicència).

Pel que fa a la regulació urbanística dels usos relacionats amb el turisme s'ha viscut recentment un nou episodi amb l'aprovació del Pla Especial Urbanístic d'Allotjaments Turístics (PEUAT), un pla que cobreix tot el terme municipal de Barcelona. En ell, s'estableixen les condicions de regulació comunes a tota la ciutat i per tota mena d'allotjaments turístics (vegeu article de Font et al. en aquest volum).

En aquest pla es delimiten zones de decreixement, manteniment i de creixement contingut en funció d'indicadors com el grau de concentració d'establiments turístics (segons diverses tipologies), la població flotant versus resident, la pressió sobre els espais públics, la continuïtat amb barris d'alta saturació, o la sensibilitat a la pressió turística. Finalment, es defineixen certes àrees que necessiten un tractament especial.

El que s'intenta resoldre a través d'aquesta eina urbanística és d'enorme importància social i econòmica. Sota la màscara d'una economia col·laborativa es promou una oferta d'allotjaments que no compleixen els requisits establerts, tot i oferir-se com "allotjaments d'amfitrions locals en més de 191 països i gaudir de la ciutat com un habitant més" tal com s'autodefineix la plataforma Airbnb en la seva pàgina web. L'opció per fer front a aquestes males pràctiques depèn de regular aquests tipus d'habitatge i reforçar la disciplina, actuant sobre els Habitatges d'Ús Turístic (HUT) que funcionen fora de la legalitat (Arias i Quagliari, 2016).

Darrere aquestes plataformes s'hi amaga l'especulació amb l'habitatge per aconseguir rendiments econòmics tres o quatre vegades superiors als del lloguer residencial. Aquests portals ofereixen un allotjament majoritàriament gestionat per empreses que no tenen res a veure amb l'economia col·laborativa. L'amfitrió individual, que ofereix una habitació o un habitatge de forma temporal, és minoritari.

Els efectes de la irrupció de falsos allotjaments d'economia col·laborativa són demolidors. No només en termes de competència econòmica amb l'habitatge residencial, sinó també en termes de convivència, per la forma com penetra en el teixit residencial i l'habitatge col·lectiu.

5. Tres reptes a considerar

5.1 L'Urbanisme com instrument per ordenar el turisme

L'ordenació del turisme a través del planejament urbanístic i territorial és possible segons la legislació europea gracies al tracte excepcional que la Directiva de Serveis dona a l'urbanisme i a l'ordenació del territori. Ara bé, seria un error pensar que es pot utilitzar aquesta possibilitat sense reconèixer la crisi que es viu, no solament en la regulació turística sinó també en la urbanística. L'ordenació del turisme segons aquesta directiva no pot incorporar regulacions que limitin el lliure funcionament del mercat. L'ús del planejament

urbanístic no deixa de ser un subterfugi per actuar sobre aquell amb regulacions indirectes difícils d'avaluar. Al marge de les limitacions que pugui tindre aquesta aplicació, es evident que hi ha dubtes sobre l'eficàcia de la mateixa.

El planejament urbanístic espanyol està basat en un règim del sòl en què es reconeix el caràcter col·lectiu de les plusvàlues generades pel planejament, però en què se n'accepta l'apropiació privada a canvi d'unes determinades compensacions. Una part s'utilitzen per transformar el sòl rústic en urbà —la cessió de carrers, parcs, places i equipaments—, una altra, per executar la urbanització, i una petita part final, per compartir els beneficis del promotor amb la comunitat que els ha fet possible. Aquest sistema és relativament fàcil de controlar en àrees de creixement de nova planta, però és difícil de controlar en els de renovació interna de les ciutats.

En l'article 47 de la Constitució Espanyola, s'estableix el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat i l'obligació d'impedir l'especulació del sòl, i en el 33.2, la funció social de la propietat. A tals efectes, els poders públics han de promoure les condicions i normes necessàries per fer-lo efectiu. Impedir l'especulació del sòl requereix modificar el marc jurídic urbanístic espanyol: els drets urbanístics (urbanització, edificació i usos) haurien de ser públics; i els privats, s'haurien de regular en funció de l'aportació real de cadascun. Mentre això no sigui així, caldria desenvolupar les previsions de la llei en relació a la funció social de la propietat privada i l'obligació d'aquesta en la conservació i el bon ús (i no desús) dels seus béns immobles.

L'aplicació d'aquestes regles de joc a les activitats turístiques no és fàcil. Estem operant amb dos sectors econòmics molt diferents: un fa referència a béns i l'altre a serveis. Els béns són de caràcter físic i per tant són més fàcils de controlar. Els serveis són intangibles i es defineixen com l'activitat proporcionada per un prestador de serveis. El temps no es decideix per a l'ús i perpetuació d'un bé, mentre que els serveis caduquen quan s'ha superat el temps de vida del mateix.

Aquesta diferència planteja un dels problemes més difícils de resoldre en el camp del turisme. L'Urbanisme defineix els paràmetres d'un bé urbanístic com pot ser un edifici, i estableix les fórmules per recuperar una part de les plusvàlues generades per aquesta operació. La recuperació de les plusvàlues generades per un canvi d'ús és més complicada. El permís per desenvolupar alguna activitat no es pot aplicar d'igual manera, sobretot si tenim restriccions que provenen del desenvolupament d'una actuació semblant, que per aplicació d'una densitat limita el nostre desenvolupament. La llibertat per fer una activitat no estaria limitada per unes restriccions genèriques, sinó per la competència d'un tercer que hauria arribat abans i hauria consumit una part d'aquelles activitats.

En la primera *Llei del Sòl* (LS-56) els drets urbanístics caducaven en les successives revisions del planejament; els aprofitaments del sol urbanitzable o sòl urbà no executat també, i els executats quedaven fora d'ordenació si hi havia un canvi d'ordenació que fos incompatible amb l'obra executada en aquell moment

(obrir un carrer o simplement tenir un pis més dels permesos pel nou pla). Actualment això ha canviat. La caducitat de l'obra executada solament queda fora d'ordenació si passa de zona a sistema. Les diferències entre l'edificat i el planejat es resol com a volum disconforme quan està afectat pel canvi d'algun paràmetre arquitectònic.

Segurament, davant dels problemes generats pels HUT, una bona solució podria ser considerar que el permís és una concessió administrativa temporal, evitant que les llicències acabin sent una fórmula per patrimonialitzar el dret a exercir alguns usos que estiguin limitats pel planejament.

5.2 El Dret a l'Habitatge (LDH) i els habitatges d'ús turístics (HUT)

La consideració de l'impacte del turisme en la qüestió de l'habitatge es fonamental. La crisi social que viu l'habitatge és prou greu com per ser especialment curiós en relació als efectes que tingui el turisme en aquesta problemàtica. No es pot deslligar la pressió dels HUT en el mercat immobiliari i la crisi dels desnonaments. Quan això es produeix en un mateix espai urbà, el problema que hi ha plantejat és d'emergència habitacional.

La primera qüestió és posar l'allotjament turístic —tant el que pren les formes reglades tradicionals com els habitatges d'ús turístic (HUT)— en relació a la funció residencial de les ciutats. A Catalunya, per regular correctament els HUT, aquests haurien de tornar a la *Llei del Dret a l'Habitatge* (LDH), on van aparèixer per primer cop el 2007 i de la que en van marxar el 2010.

En la LDH es determina com es conforma aquest dret i es fixen les condicions per a la creació d'un parc d'habitatges assequibles que permetés atendre la població que necessita allotjament. El seu objectiu principal és que en un termini de vint anys (2027) el 15% dels habitatges principals siguin destinats a polítiques socials.

El conflicte entre els HUT i el dret a l'habitatge és un problema de caràcter general, que s'ha agreujat amb la desregulació introduïda en la normativa dels allotjaments turístics de 2011. A l'excloure els HUT de la LDH s'ha diluït el caràcter habitacional dels teixits urbans residencials, introduint-hi uns elements aliens —els habitatges amb activitats econòmiques— sense una regulació que fixi les normes de convivència i compatibilitat, tant dels habitatges dedicats a l'allotjament turístic com de qualsevol altre activitat econòmica.

Davant la pressió del turisme en el mercat immobiliari i la manca d'un estoc residencial suficient que moderi els preus del lloguer, es fa necessari actuar amb totes les eines disponibles, entre elles el dret de tanteig i retracte en les transmissions d'habitatges, especialment quan el comprador i/o el venedor és una entitat mercantil o financera. El parc d'habitatges públics per intervenir en el funcionament del mercat ha de ser suficient per afrontar les situacions d'emergència social, però també les necessitats d'altres col·lectius com les classes mitjanes i els joves, que en aquest moment no poden accedir a l'habitatge per culpa de d'uns lloguers excessius.

L'habitatge és la peça central del sistema d'allotjament de la població, i els hotels, els apartaments i els càmpings (i més recentment, els allotjaments rurals) ho són en relació a l'oferta clàssica d'allotjament turístic). Actualment estem en un escenari de canvi i d'evolució accelerada de l'habitatge, resultat d'una major fragmentació de les formes tradicionals de tinença i ús, i de la penetració de l'allotjament turístic en l'àmbit de l'habitatge d'ús permanent (primera residència) o temporal (segona residència) des de una 'economia col·laborativa' (real o fictícia), en part vinculat a ofertes agregades d'allotjament turístic a través de portals de contractació que cal tenir sota regulació i control. No és possible considerar cada demanda per separat. L'habitatge més o menys permanent i els allotjaments més o menys temporals formen part de l'oferta residencial de les ciutats, essent unes realitats que s'interaccionen i condicionen entre si (Trilla i Vilanova, 2019).

5.3 Un model turístic metropolità per construir

El relat que ha precedit a aquestes conclusions ha intentat recordar els reptes turístics que s'han plantejat i com han estat contestats des de la pràctica urbanística. La pregunta de com ha canviat la ciutat per convertir-se en un destí turístic de primer ordre, ha estat sempre present. En definitiva, ens hem preguntat quines han estat les transformacions urbanístiques de la ciutat postindustrial en relació al turisme, en l'àrea metropolitana de Barcelona, interrogant-nos sobre com s'ha reconstruït l'espai turístic de la ciutat postindustrial perquè hagi acabat atraient als seus detractors.

Per una altra banda, hem analitzat la poca importància donada al turisme al llarg dels successius planejaments. Sembla que s'ha imposat una divisió funcional de Catalunya en què la residència i l'activitat es troben en el sistema metropolità de Barcelona amb alguns afegits externs i el turisme vacacional, en la costa. Abans de l'explosió del turisme barceloní, l'activitat turística metropolitana es limitava a les platges de ponent. No hi ha projecte turístic per a la metròpoli. Segons Amat (2016), solament hi ha set municipis dels 36 de l'AMB (el 19%) que disposin d'Oficina d'Informació Turística. Cada organisme classifica els Atractius en diferents categories i noms. La Diputació de Barcelona parla d'"Idees de Viatge", el Consorci de Turisme del Baix Llobregat, "No t'ho perdís", el Consorci de Turisme del Vallès Occidental, els llista per categories dins l'apartat "Destaquem", i el Consorci del Maresme els agrupa directament sense posar-l'hi cap nom. La categoria que recull un nombre d'atractius majors són els "Monuments". L'espai urbà, en cap cas, es considera un atractiu. Per formar-ne part s'ha de gaudir d'un estatus especial, ser un lloc excepcional.

L'AMB no té un projecte turístic malgrat l'existència de diferents organismes dedicats al tema. El problema no és comptar amb un inventari de recursos actuals i possibles que cobreixi tot el territori metropolità, sinó construir un relat comprensible que doni sentit al conjunt.

Tanmateix, la situació actual és molt diferent. Barcelona s'ha transformat en un gran atractiu turístic, que amenaça en esgotar la capacitat d'acolliment i gaudi de la pròpia ciutat. Cal que aquestes circumstàncies no es produeixin desordenadament. De fet, el turisme

no podrà incorporar-se en la planificació futura si no es donen algunes condicions: es reconegui com un vector fonamental en les dinàmiques econòmiques i socials, i per tant territorials, s'aprofitin els aprenentatges de les àmplies experiències tant a Catalunya i Espanya com a la resta de la mediterrània i Europa per formular models adaptats a les diverses realitats metropolitanas, i es configuri un relat coherent en relació al desplegament de les activitats al voltant del turisme a escala metropolitana, on cada particularitat reconegui la seva funció en el conjunt.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

AMAT CASULLERAS, E. (2016). Recopilació de la Informació, Estratègies i Iniciatives sobre el Turisme als ens locals de l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Dins de Pié, R. i J.M. Vilanova (Eds.), *Estudi Usos Urbanístic i el Turisme en el PDU-AMB*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.

ARIAS, A., i QUAGLIERI, A. (2016). Unravelling Airbnb: urban perspectives from Barcelona. A P. Russo, i G. Richards (Eds.), *Reinventing the local in tourism: Producing, consuming and negotiating place* (pp. 209-228). Bristol: Channel View.

DONATO, E. (2007). La Ciutat Obrera de Repòs i Vacances del GATCPAC. Una aportació catalana al model urbanístic de la Ciutat Funcional. A R. Pié (Ed.), *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l'ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies* (pp. 155-189). Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, Societat Catalana d'Ordenació del Territori i Agrupació d'Arquitectes Urbanistes de Catalunya.

ESTEBAN, J. (1997). Els 20 anys del Pla General Metropolità: les distintes escales i formes de desplegament del Pla. *Papers, Regió Metropolitana de Barcelona*, 28, 69-84.

LÓPEZ PALOMEQUE, F. (1995). La estratègia del turisme metropolità: el caso de Barcelona. *Estudios Turísticos*, 126, 119-141.

PIÉ, R. (1997). El projecte disciplinar: la versió de 1974 del Pla General Metropolità. *Papers, Regió Metropolitana de Barcelona*, 28, 15-42.

PIÉ, R., i VILANOVA, J.M. (2017). Turisme i ordenació del territori. El turisme ha anat de prestat. *Revista Econòmica de Catalunya*, 76, 34-40.

TRILLA, C., i VILANOVA, J.M. (2019). Dret a l'habitatge, bombolla i crisi. Perspectives de futur. A R. Gomà, i J. Subirats (Eds.), *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya* (pp. 238-256). Barcelona: Galaxia Gutenberg.

VILALTA, A. (2007). Pere Garcia i Fària. Sanejament i construcció de la ciutat. A R. Pié (Ed.), *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l'ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies* (pp. 53-92). Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, Societat Catalana d'Ordenació del Territori i Agrupació d'Arquitectes Urbanistes de Catalunya.