

**EL PLA ESPECIAL URBANÍSTIC
D'ALLOTJAMENTS TURÍSTICS (PEUAT).
UNA EINA CONTINGENT PER REGULAR
EL TURISME**

SUMARI

1. Introducció: Barcelona, ciutat turística sense un encaix urbanístic actualitzat

2. (Re)conèixer el turisme des de l'urbanisme

3. Equilibri, controvèrsia i contingència: els plans especials d'usos

4. Objectius i proposta de regulació del PEUAT

5. Superar el PEUAT: apunts i aprenentatges per al nou PDU Metropolità

Referències bibliogràfiques

EL PLA ESPECIAL URBANÍSTIC D'ALLOTJAMENTS TURÍSTICS (PEUAT). UNA EINA CONTINGENT PER REGULAR EL TURISME

Resum

Aquest article exposa els detalls del Pla Especial Urbanístic d'Alotjaments Turístics (PEUAT) així com els límits de la seva aplicació en el marc urbanístic metropolità. El PEUAT, iniciat el 2015 i aprovat el 2017 ha estat un dels instruments més innovadors i controvertits que s'han dut a terme a Barcelona per regular l'activitat turística, en concret els allotjaments turístics. Tanmateix, les limitacions que imposa el marc d'un Pla General Metropolità ja desfasat en les demandes de la ciutat actual, així com un marc jurídic controvertit, fan del PEUAT una eina contingent que aborda insuficientment una dinàmica transformadora clau per a la ciutat. El Pla Director Urbanístic actualment en redacció esdevé el marc necessari per a superar-ne les limitacions i donar un millor encaix a les activitats i pràctiques turístiques a Barcelona i el seu entorn metropolità.

Paraules clau: PEUAT, turisme, allotjaments turístics, urbanisme.

1. Introducció: Barcelona, ciutat turística sense un encaix urbanístic actualitzat

La conversió de Barcelona en ciutat turística és un dels trets més definitoris de l'evolució de la ciutat en els tres darrers decennis: Barcelona passa de ser la destinació d'un milió set-cents mil turistes el 1990 fins als disset milions i escaig actuals (Ajuntament de Barcelona, 2017a). Els allotjaments turístics, encara molt escassos a la ciutat quan el 1986 presentava la seva candidatura olímpica, representaven, el 2018, 154.300 places regulades d'allotjament (Ajuntament de Barcelona, 2019).

No es pot dir que l'enorme creixement de l'activitat turística a la ciutat i dels seus impactes hagin estat aliens a la voluntat pública. El projecte urbà pre i post olímpic que configurarà la transformació d'una ciutat industrial, actuant davant els símptomes clars de crisi i obsolescència de l'estructura productiva des de mitjans de la dècada dels 70, converteix el sector serveis i en concret l'activitat turística com a pedra angular del nou model urbà (López Palomeque, 1995, 2015; i Palou, 2012). L'aposta política de convertir Barcelona en una destinació urbana es concreta tant en les transformacions urbanístiques, com en la promoció exterior de la ciutat, en la renovació i l'augment de capacitat de viatgers de l'aeroport i el port, o l'especialització i

atenció a l'"economia del visitant" en les àrees centrals de la ciutat, i en la renovació i augment dels espais destinats a fires i congressos.

La Barcelona actual no es podria entendre sense les polítiques de promoció econòmica i les enormes inversions, majoritàriament públiques, que les han acompanyat i encara les acompanyen —ampliació aeroportuària i portuària, ampliació d'espais firals...—, reforçades a nivell global pel creixement actual i previst del nombre de turistes. Tanmateix, durant dècades, aquestes polítiques de promoció econòmica i d'atracció de visitants i d'inversions no han estat acompanyades d'una reflexió urbanística integral (i integradora) al voltant del turisme, i en especial dels allotjaments (vegeu article de Pié i Vilanova en aquest mateix número). Una reflexió que apareix en els darrers anys sorgida en bona part a causa del debat públic al voltant de les externalitats del turisme, així com de la mobilització social de rebuig als efectes de la *gentrificació turística* (Arias Sans, 2018; Còcola-Gant, 2018), la massificació de l'espai públic, o la substitució del teixit comercial.

La resposta des de les eines urbanístiques, en particular pel que fa a la regulació de les activitats turístiques i al seu pes en l'equilibri urbà, vénen limitades per un marc regulador controvertit i per l'especificitat barcelonina d'un planejament general —el Pla General Metropolità— amb 43 anys ja de vigència el 2019 que és poc adequat per donar resposta a aquestes qüestions de forma integral. La metròpoli de Barcelona, que redactava el 1974 el que havia de ser el seu planejament general, poc podia sospitar el pes que adquiriria el turisme a partir dels anys 90 com a fet distintiu del futur que pretenia esbossar. Avui, la planificació urbana i metropolitana no pot deixar de considerar les activitats turístiques com a fets centrals per garantir la cohesió, sostenibilitat, redistribució i governança democràtica del nou model urbà.

Adaptar-se als reptes que imposa la nova realitat urbana reclama poder disposar d'instruments urbanístics amb capacitat de donar encaix a les activitats turístiques, superar la present fase de contingència i alinear-se amb els reptes estratègics del futur metropolità. El present article pretén repassar les limitacions que tant l'actual marc jurídic com el planejament vigent imposen a qui ha de planificar la ciutat i regular els usos, així com abordar aquells canvis imprescindibles que

haurien de ser tinguts en compte en l'actual redacció del Pla Director d'Urbanisme Metropolità (PDUM) —i el POUM que el desplegui— per abordar l'ordenació física de la ciutat i garantir els equilibris d'usos i activitats.

2. (Re)conèixer el turisme des de l'urbanisme

Els instruments urbanístics —ja siguin plans generals, plans parcials o especials, ordenances...— han d'abordar l'ordenació física de la ciutat i promoure el desenvolupament sostenible, garantint així els equilibris d'usos i activitats que cada cop són més variables, temporals i híbrides, i que no requereixen tipologies d'edificis concretes ni de condicions específiques per poder ser desplegades. L'amplitud de les activitats turístiques que, a diferència d'altres activitats, tenen la capacitat de definir i transformar per si soles ciutats senceres, suposen un enorme repte en la seva definició i regulació per garantir els objectius propis de les eines urbanístiques.

La regulació dels allotjaments turístics és un aspecte clau en el desplegament del nou Pla Estratègic de Turisme 2020 de la ciutat, que es concreta en 10 programes, 30 línies d'actuació i prop de 100 mesures, una de les quals és el propi PEUAT¹. L'enfocament integral del Pla Estratègic de Turisme (Ajuntament de Barcelona, 2017c) modula i complementa les limitacions pròpies de les eines urbanístiques en abordar la complexitat i la riquesa, però també la difícil definició en clau urbanística, de les activitats turístiques.

El PEUAT té com a objecte elaborar un model d'ordenació i de gestió integral dels allotjaments turístics. Per primera vegada el conjunt dels allotjaments turístics de la ciutat han estat censats i analitzats en el seu conjunt, atès el seu pes específic i els seus impactes en la ciutat —amb l'excepció de les habitacions de lloguer turístic, encara pendents el 2019 de la seva regulació per part de la Generalitat de Catalunya—. El PEUAT suposa doncs la superació d'altres eines parcials de regulació dels allotjaments turístics formulades anteriorment, bé referides a tipus concrets d'allotjament —com el cas del PEUHUT (Pla Especial Urbanístic per a l'ordenació dels Habitatges d'Ús Turístic a la ciutat de Barcelona) aprovat inicialment l'octubre de 2014— bé referides només a alguns àmbits centrals de la ciutat com en el cas de Ciutat Vella, que n'incorporaria la regulació en els seus successius Plans d'Usos.

En bona mesura, la represa del creixement econòmic posterior a la crisi del 2008 es va recolzar en l'enfortiment de l'"economia del visitant" i en els avantatges per part d'inversors de tot un seguit de canvis legislatius dissenyats per afavorir les noves activitats i inversions com les anomenades lleis Omnibus (9, 10 i 11/2011 i 2, 3 /2012) - que van facilitar l'obtenció de llicències d'activitats sense control previ per part de l'Administració a través de comunicats —o els canvis en la fiscalitat de les eines d'inversió immobiliària (SOCIMs, SICAVs, Golden Visa...)—. Així, la multitud d'iniciatives privades —concentrades sobretot en els

barris de major aflluència turística de la ciutat— es veurien beneficiades per la desregulació urbanística en pro de la simplificació i l'agilització administrativa dels tràmits.

Malgrat que el malestar era creixent en nombrosos barris, l'administració Trias (2011-2015) es va resistir a introduir canvis per tal de modular l'inèdit creixement dels allotjaments turístics, essent la regulació parcial el 2014 a través del PEUHUT l'única resposta (Ajuntament de Barcelona, 2014).

El PEUHUT procurava donar una resposta, per bé que parcial i tardana, davant de l'increment inèdit en l'atorgament de noves llicències d'activitats d'habitatges d'usos turístics entre 2011 i 2014, i al canvi de percepció per part de l'opinió pública majoritària dels impactes del turisme sobre la vida quotidiana als barris. Més enllà de les evidents molèsties que generaven els habitatges d'ús turístic sobre el veïnat, el debat es va situar, ja a partir de 2012, en els impactes del turisme sobre el mercat de lloguer de l'habitatge, la massificació de l'espai públic i els intensos canvis que s'observaven als barris més centrals de la ciutat.

Per primera vegada el 2015 el turisme va aparèixer entre les primeres preocupacions de la ciutadania en el conjunt de la ciutat. Ja aleshores, el 50% de les places d'allotjament es concentraven en tan sols el 17% del territori, on la població flotant ja superava la resident; les llicències en tràmit pretenien augmentar en un 20% el nombre d'allotjaments existents ubicant-se majoritàriament als barris i entorns més saturats; en bona mesura els nous allotjaments turístics estaven suposant la substitució d'habitatges majoritàriament de lloguer, en barris que estaven experimentant alhora un declivi poblacional i un augment sostingut i sense precedents dels preus de lloguer, que s'havia enfilat el 15% anual en els tres anys anteriors (2012 - 2015). Malgrat que el PEUHUT aprovat inicialment el 2014 havia congelat el número de llicències d'habitatges d'ús turístic, la ciutat no disposava encara d'un sistema efectiu de detecció, inspecció i sanció dels habitatges d'ús turístic il·legals que es comptaven per milers.

Durant la campanya de les eleccions municipals de 2015 el qüestionament del 'model turístic' en general i de la limitació i noves condicions que s'haurien d'imposar als allotjaments turístics va guanyar protagonisme; a resultes del canvi de govern municipal les demandes veïnals i de moviments associatius es van posar al centre del debat polític. Calia superar una visió *business friendly* amb un nou enfocament centrat en la vida quotidiana de les veïnes i dels barris. Amb tot, el juliol del 2015 el govern municipal entrant va aprovar una suspensió de llicències per iniciar la redacció del PEUAT i va presentar la Mesura de Govern sobre l'impuls del Procés Participatiu sobre el model turístic de Barcelona, que proposava abordar el problema del turisme d'una forma global, iniciant la reflexió que desembocaria en el Pla Estratègic de turisme i desplegaria tant el Pla de Xoc d'inspecció d'allotjaments turístics, com el propi PEUAT.

¹ PEUAT és l'acrònim de *Pla Especial Urbanístic d'Allotjaments Turístics* però el document en la seva versió oficial porta per nom *Pla especial urbanístic per a l'ordenació dels establiments d'allotjament turístic, albergs de joventut, residències col·lectives d'allotjament temporal i habitatges d'ús turístic a la ciutat de Barcelona*.

La suspensió de llicències va ser rebuda amb fortes crítiques per part de sectors econòmics i alguns grups polítics de l'oposició, que van veure la mesura excessiva pel que fa a l'impacte atribuït a l'economia de la ciutat. Durant el procés de formulació previ a l'aprovació inicial el rebuig frontal inicial va evolucionar i es va concretar en els detalls sobre com havia de ser aquesta regulació, fruit en bona part de l'impuls del debat ciutadà i de la innegable pressió ciutadana en nombrosos barris, i de l'opinió pública a favor de governar el turisme.

3. Equilibri, controvèrsia i contingència: els plans especials d'usos

La elecció de la figura del Pla Especial com a eina per a la generació d'un model d'ordenació i de gestió integral dels allotjaments turístics suposa una major agilitat en la formulació, aprovació i posada en marxa del Pla respecte d'una modificació i/o revisió de Pla General Metropolità, però també evidents limitacions tant en relació al seu abast com en la possibilitat de definir regles de retorn social i de compensació urbanística dels nous usos. En tant que eina de planejament derivat, d'acord amb la definició que en fa la legislació urbanística vigent, els plans especials d'usos només poden 'acotar' i 'precisar' la implantació d'activitats (usos) per raons d'interès general amb més detall que el planejament general que despleguen.

La ciutat disposa d'una àmplia experiència en la redacció de plans d'usos —com és el PEUAT—, que han estat redactats des dels principis dels anys 2000 com a desplegament i concreció del Pla General Metropolità de 1976, sota el paraigua de la Carta de Barcelona que reconeix aquesta figura específica de Pla Especial. Això respon en bona part a la naturalesa del propi Pla General Metropolità, que si bé defineix amb molt detall les característiques volumètriques de l'edificació i de delimitació dels espais i sistemes públics, és força imprecís en la definició dels usos privats no industrials, i permet de fet en la majoria de les claus urbanístiques destinades principalment a habitatge, els usos comercials, d'oficines i d'allotjament turístic com a usos complementaris. Aquesta volguda flexibilitat diferencia el planejament general barceloní de la majoria dels plans generals de la resta de ciutats de l'estat i europees, tots ells posteriors i per tant concebuts ja sota una percepció diferent de la ciutat postindustrial i, per tant, del rol i impacte de les oficines, el comerç i l'allotjament turístic dins els teixits principalment residencials (terciarització dels teixits residencials).

Amb l'objectiu de regular i ordenar la ubicació dels establiments de concurrència pública i hoteleria, diferents districtes, de forma independent, han anat redactant i aprovant successius plans especials els quals, atenent a les característiques de les activitats econòmiques objecte de regulació, així com a la problemàtica pròpia de cada teixit urbà, estableixen les condicions d'implantació de les activitats, tot sospesant les condicions d'equilibri entre cercar la dinamització i la renovació del sector econòmic implicat, i redistribuir i equilibrar els usos en el territori i respectar, quan no reforçar, la vida diària de veïns i veïnes dels teixits que han de mantenir el seu caràcter residencial de forma preferent.

Ja a nivell del conjunt de la ciutat, la concessió accelerada de llicències va comunicar per a l'establiment de nous habitatges d'ús turístic, que en només 3 anys van passar de 824 (2011) a les actuals 9606 (vigents des de 2014), va imposar una primera reflexió sobre els impactes que l'acumulació d'aquesta tipologia d'allotjament generava, tant sobre els habitatges, com en els teixits on més havien proliferat i que va concloure en la congelació total en la concessió de noves llicències amb l'aprovació del PEUHUT. Aquesta primera aproximació sectorial al conjunt de la ciutat, per bé que centrada només en un tipus d'allotjament, va resultar clarament insuficient davant una expansió també sense precedents de les altres fórmules d'allotjament i va donar peu al PEUAT com a primera aproximació a un model integral d'anàlisi, d'ordenació i, en menor mesura, de gestió del conjunt dels allotjaments turístics.

La història i l'evolució dels Plans d'Usos a la ciutat ha estat atzarosa: si bé d'una banda han estat cada cop més comuns i estesos a més territoris, com a resposta recurrent a la incapacitat del PGM de concretar un equilibri entre usos i drets per la seva indefinició de partida, també han estat font de nombrosos litigis entre privats i administració pública, ja que procuren definir un equilibri entre drets —el de lliure empresa, el de descans dels veïns, el dret a l'habitatge...— sempre obert a interpretacions i a redefinicions via sentència judicial. Són nombroses les sentències en ambdós sentits —favorables i contràries a les disposicions dels Plans d'Usos— que han anat establint jurisprudència en relació a les eines i mesures que aquests plans poden aplicar. De forma general es podria afirmar que en la majoria dels casos la jurisprudència admet la capacitat de regular la ubicació i la 'densitat' de les activitats regulades en el conjunt, però ha anat invalidant altres eines incorporades als plans d'usos, com el trasllat condicionat de llicències des de zones saturades a zones menys saturades, o condicions afegides a certes llicències d'obres i activitats. Així, la promesa de redistribuir i equilibrar en el territori i poder, per tant, corregir les saturacions excessives preexistents, va quedant fora de l'abast dels plans d'usos, el paper dels quals és doncs preventiu, però molt difícilment correctiu o redistributiu.

Segurament l'aprovació de la Directiva de Serveis Bolkenstein (Directiva 2006/123/CE) i les seves corresponents transposicions estatals i autonòmiques hagin representat el moment més significatiu en el canvi de concepció de les competències, capacitats i eines que es poden desplegar des d'un pla d'usos, les quals no són definides i regulades com altres eines urbanístiques en la legislació i reglamentació sectorial (Llei d'Urbanisme i Reglament d'Urbanisme). Aquesta volguda flexibilitat quant als objectius i elements que pot precisar un Pla Especial esdevé debilitada quan concorren altres legislacions sectorials, com és el cas.

La Directiva de Serveis en una visió àmplia admet que la protecció del medi ambient i de l'entorn urbà poden ser raons imperioses que prevalen per sobre de la llibertat econòmica, però en les seves transposicions i interpretacions aquest principi no sempre ha estat recollit. Serveixi com a exemple el posicionament de l'Autoritat Catalana de la Competència (ACCO) en la seva *Nota sobre l'aprovació definitiva del PEUAT de*

Barcelona, de 13 de juliol de 2017, en la qual parteix de la consideració que el PEUAT “encara que sigui formalment un instrument urbanístic, és materialment una regulació de caràcter econòmic del sector de l’allotjament turístic”. La seva conclusió és doncs previsible: la nova regulació de la implantació d’establiments d’allotjament turístic suposa aixecar barreres a l’entrada per a potencials nous agents en el mercat barceloní, i, tot limitant l’oferta, comportarà un augment dels preus de l’allotjament turístic. Pel que fa a la incidència dels allotjaments turístics en el preu de l’habitatge, l’ACCO no nega de forma taxativa que puguin incidir en la conformació dels preus de l’habitatge i particularment de lloguer, però considera que no està suficientment acreditat que l’augment dels allotjaments turístics sigui causa directa i ‘única’ de l’increment de les rendes del lloguer de Barcelona.

Si bé no és objecte de l’Autoritat Catalana de la Competència raonar sobre l’equilibri dels diferents drets concurrents als quals ha de donar resposta tot document urbanístic, sí que representa bé el desafiament que se li presenta a l’autoritat municipal i al planificador de justificar limitacions de caire tècnic a activitats econòmiques que són sovint enteses com a barreres i límits a la lliure competència, i no com a condicions ‘imprescindibles’ per a la seva correcta inserció urbana. De fet, per bé que el considerant novè de la pròpia Directiva de Serveis eximeix parcialment les eines urbanístiques de l’aplicació de la pròpia directiva, el Manual sobre la transposició de la Directiva elaborat per la Comissió Europea argumenta que “el mer fet de que es doni a tals normes la denominació específica, per exemple, com a normes urbanístiques, o que els requisits es formulin d’un mode general, és a dir, que no es dirigeixin de forma específica als prestadors de serveis, no és suficient per a excloure-les de l’àmbit d’aplicació de la Directiva de Serveis [...] Així, al transposar la Directiva, els Estats Membres hauran de tenir en compte que les *normes urbanístiques* o les *ordenances de construcció* poden contenir requisits que regulin de manera específica activitats de serveis i que, per tant, estiguin afectats per la Directiva de Serveis” (apartat 2.3.2). Així doncs existeix una difícil delimitació ‘material’ entre norma urbanística i regulació de l’activitat econòmica, font de creixent litigiositat, ja que és objecte de la regulació d’unitat de mercat “fiscalitzar tota actuació administrativa —inclosa la urbanística— que estableixi límits a l’accés o a l’exercici d’activitats econòmiques”. (art. 27 *Llei 20/2013, de 9 de desembre, de Garantia de la Unitat de Mercat*).

Val a dir que si bé la legislació sectorial econòmica i de la competència no és font ni única ni suficient per interpretar i regular els plans urbanístics —ja que els plans urbanístics contenen, per habilitació legal, determinacions urbanístiques que especifiquen les obligacions o, al contrari, prohibicions que han de respectar els particulars— difícilment els plans d’usos poden anar més enllà de la mera decisió de permetre (o no) la implantació d’una activitat econòmica concreta en un punt determinat, sense poder establir altres condicions o regles de joc —que permetin el trasllat d’una llicència per reduir la saturació en un entorn, per exemple, o acotar de forma específica tipologies o modalitats d’activitats turístiques que afavoreixin pràctiques més sostenibles—. D’altra banda caldrà

acreditat de forma fefaent, i sense cap tipus de dubte, la relació entre l’activitat econòmica i l’efecte advers que es pretén evitar, la qual cosa requereix una anàlisi exhaustiva i l’establiment de relacions, causes i conseqüències precises en un entorn complex i multifactorial com és necessàriament la ciutat.

4. Objectius i proposta de regulació del PEUAT

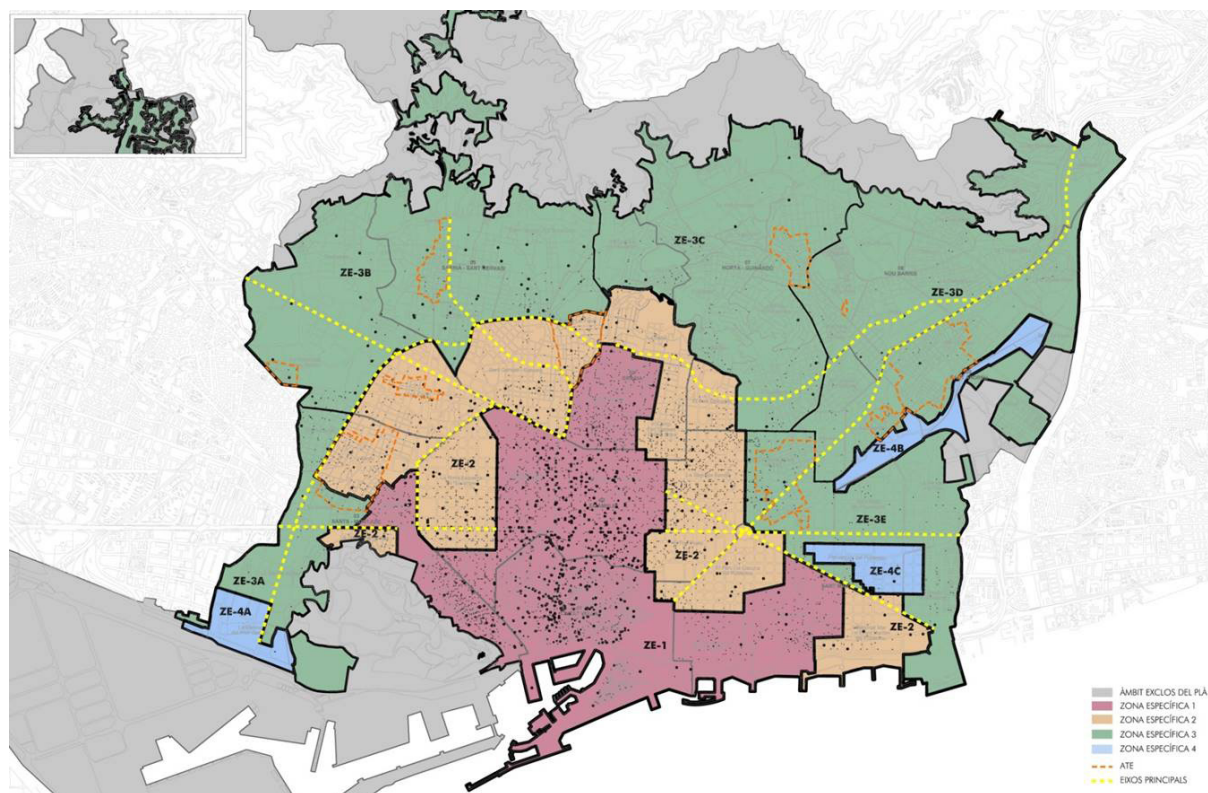
Els objectius del document final del PEUAT es concreten en el manteniment de la mixtura d’usos equilibrada en tots els teixits de la ciutat mitjançant la intervenció dels poders públics que assegurin el necessari equilibri entre usos residencials i turístics; afavorir el dret a l’habitatge, evitant que els usos d’allotjament turístic (i altres) puguin substituir l’ús de l’habitatge, garantint d’aquesta manera que el parc d’habitatges existent es destini de forma exclusiva a la població permanent; sumar en la millora de la qualitat de l’espai públic i minimitzar la pressió del turisme sobre aquest espai; evitar distorsions en la convivència ciutadana i en el descans dels residents; afavorir els objectius de mobilitat sostenible; atendre a les característiques físiques i morfològiques dels teixits urbans i les seves capacitats, modulant la implantació dels establiments d’allotjament urbanístic d’acord amb les característiques de cada trama urbana; i, finalment, fomentar el desenvolupament econòmic sostenible de les activitats, preservant els drets de llibertat d’establiment promoguts per les directives europees i les lleis estatals i autonòmiques que les despleguen tot fent-les compatibles amb condicions urbanístiques d’implantació que garanteixin l’interès general.

L’amplitud dels objectius del pla així com la necessitat de definir de forma precisa els impactes de l’allotjament turístic i acotar de forma rigorosa les condicions d’implantació urbanística fou una condició necessària per tal de no contradir els mandats comunitaris de llibertat d’establiment d’empresa de les directives europees i les seves transposicions ja desgranades anteriorment. A més, el document imposa un marc d’anàlisi molt exhaustiu en relació a la incidència de la població ‘flotant’, la incidència del turisme sobre l’espai públic i, finalment, la comprensió dels efectes dels allotjaments turístics en relació a les característiques morfològiques dels teixits urbans. Amb tot, cal tenir present que la regulació de la implementació de nous allotjaments no era l’objectiu en sí mateix, sinó que es convertia en una condició necessària per garantir altres objectius generals de la ciutat.

Des d’aquestes premisses ‘restringides’ sobre la potestat i capacitats d’un pla d’usos, el PEUAT determina l’existència de quatre zones específiques a la ciutat delimitades d’acord amb els factors especificats a l’anàlisi i que, en definitiva, valoren la capacitat dels teixits urbans d’acollir, o no, nous establiments d’allotjament turístic en funció de la intensitat de l’oferta ja present, de la saturació de l’espai públic, de la morfologia urbana o bé de la destinació urbanística preferent del corresponent àmbit (figura 1).

Pel que fa a la divisió de la ciutat per zones en relació a la densitat ja present d’allotjaments turístics, els àmbits més centrals de la ciutat s’agrupen entorn de la idea del ‘decreixement natural’. La Zona Específica 1 (ZE-1) en terminologia del PEUAT, integra el districte

Figura 1. Proposta de regulació urbanística del PEUAT



Font: Ajuntament de Barcelona (2017b).

de Ciutat Vella, els barris de les antigues Esquerra i Dreta de l'Eixample, Sant Antoni, el Poble Sec i la Vila de Gràcia. En aquesta zona no s'admet la implantació de nous establiments ni tampoc l'ampliació de places dels establiments existents.

La primera corona perimetral en relació a l'anterior àmbit es configura com a zona de 'manteniment' o equilibri, en la qual la implantació d'un nou establiment requerirà el compliment de forma conjunta de determinades condicions, en el benentès que són àmbits ja molt propers a la seva saturació. Aquesta zona, la Zona Específica 2, inclou bona part dels barris de Barcelona: Nova Esquerra de l'Eixample, Sagrada Família, Fort Pienc, la Font de la Guatlla, Hostafrancs, Sants, les Corts, Sant Gervasi-Galvany, part dels barris del Putxet i el Farró i de Vallcarca i els Penitents, la Salut, el Camp d'en Grassot i Gràcia Nova, el Baix Guinardó, els barris de la Vila Olímpica del Poblenou, el Parc i la Llacuna del Poblenou, el Poblenou i Diagonal Mar i el Front Marítim del Poblenou, tot excloent l'àmbit de la MPGM per a la renovació de les zones industrials del Poblenou-districte d'activitats 22@ BCN.

La segona corona perimetral, ja més allunyada del centre de la ciutat i amb menor pressió de les activitats turístiques es configura com a zona de 'creixement sostingut', on la implantació d'un nou establiment o ampliació d'un d'existent se sotmet a una condició de densitat màxima de places en aquesta zona, tot admetent un increment moderat de la densitat. Aquesta zona, la Zona Específica 3, correspon a la resta de sòl urbà no inclòs en les zones ZE1 i ZE2, a banda de les zones d'actuació específica 4 (ZE-4) de la

Marina del Prat Vermell (subzona 4a), la Sagrera (subzona 4b) i l'àmbit del 22@ (subzona 4c).

Per últim, la Zona Específica 4 (ZE4) incorpora tres àmbits —La Marina del Prat Vermell, La Sagrera i 22@— que han estat objecte de planejament urbanístic derivat específic i que es troben en procés de desenvolupament. En tant que totes tres es desplacen a través de modificacions de Pla General Metropolità que pot determinar de forma més precisa les condicions dels allotjaments turístics i, per tant, els seus impactes, mereixen un tractament especial, que es concreta en el cas de la Marina afegint condicions d'implantació que assegurin l'equilibri entre població flotant i població resident; a la Sagrera es respecten les determinacions de planejament vigent respecte del sostre màxim amb ús exclusiu hotel·ler (en aquest cas previst de forma diferenciada del sostre d'oficines i d'habitatges, a diferència del que passa a bona part del sòl urbà consolidat de la ciutat). Al 22@ s'hi estableixen condicions de densitat màxima de places en funció de la grandària de l'establiment.

D'altra banda el Pla Especial Urbanístic delimita unes Àrees de Tractament Específic (ATE) en funció de característiques específiques dels teixits dels nuclis antics de Sants, les Corts, Sarrià, Horta, Sant Andreu, Camp de l'Arpa, Poblenou, Farró, Sant Ramon Nonat i Vilapicina. La singularitat de les seves característiques urbanístiques comporta un tractament especial dins la zona on s'ubiquen, que consisteix en unes condicions d'implantació més restrictives que en la resta de les seves respectives zones específiques, en atenció a les característiques morfològiques d'aquests teixits.

El PEUAT regula de forma específica les condicions urbanístiques d'emplaçament dels establiments destinats a allotjament turístic, albergs de joventut, residències col·lectives d'allotjament temporal i habitatges d'ús turístic, en relació a les condicions aplicables en cada Zona Específica (ZE) i en cada Àrea de Tractament Específic (ATE) en la seva normativa. Ja que la consideració d'ampliacions i/o nous allotjaments dependrà de la densitat ja present en cada entorn, esdevé imprescindible la creació d'un cens per a cada una de les zones, que s'ha de mantenir constantment actualitzat i que ha d'estar disponible online per tal de que sigui de coneixement públic.

Per últim, s'estableixen una sèrie de disposicions transitòries, addicionals i finals. Les disposicions transitòries fan referència al règim aplicable a les sol·licituds en tràmit en el moment d'aprovació definitiva del Pla, així com a aquells establiments d'allotjament turístic i habitatges d'ús turístic existents prèviament a la suspensió de llicències que resultin disconformes amb les determinacions del PEUAT. Les disposicions addicionals fan referència a casos específics heretats de planejaments parcials i sectorials que queden sense aplicació amb l'aprovació del Pla, així com a les activitats excloses, a l'adequació del cens, i a les activitats complementàries.

La disposició final primera preveu que amb l'entrada en vigor del Pla Especial Urbanístic quedaran sense aplicació les determinacions establertes en els diferents Plans especials i Plans d'usos d'Establiments de concurrència pública que hagin estat aprovats amb anterioritat a la seva publicació en allò que regulen les activitats que són objecte del PEUAT.

El PEUAT incorpora, així mateix, una sèrie de causes que motivaran la seva revisió: quan procedeixi ajustar les seves determinacions en funció de les previsions que resultin de plans estratègics, com el Pla de l'Habitatge o el Pla Estratègic de Turisme; quan així ho aconselli la valoració dels seus efectes en el termini de quatre anys de la seva entrada en vigor; i, finalment, quan en el termini màxim de dos anys des de la seva entrada en vigor s'hagin assolit les $\frac{3}{4}$ parts de la previsió de creixement per a la Zona Específica ZE-3.

Tot i les limitacions que imposa el format de pla especial, cal destacar la importància del fet que el PEUAT protegeixi tots els habitatges preexistents a data 1 de juliol de 2015, la qual cosa és un fet inèdit des de l'entrada en vigor del Pla General Metropolità i suposa una inflexió en la protecció efectiva des de les eines urbanístiques del Dret a l'Habitatge. Si bé ha rebut algunes crítiques per la insuficiència de l'àmbit —tot el terme municipal de Barcelona— respecte d'un fenomen que desborda els límits municipals, resulta poc creïble, atesa la multiplicitat d'identitats, situacions concretes i projectes polítics del conjunt dels municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que es reclami una regulació única per al conjunt dels municipis, a banda que atemptaria contra el principi d'autonomia local.

En definitiva, el PEUAT és una eina útil per impulsar el model de ciutat que es propugna des del govern municipal i de la majoria progressista que li ha donat suport, però contingent, tot i que ha esgotat al màxim les capacitats d'una eina urbanística com és un pla

especial. Queden pendents, tant disposar de mecanismes efectius per poder abordar el decreixement real dels allotjaments a les zones més saturades, com poder recuperar les plusvàlues d'uns usos urbanístics (i d'unes activitats) molt més rendibles que l'habitatge. Això, però, no és possible en el marc del PGM: cal superar la contingència i abordar de forma decidida la formulació d'un nou planejament general (PDU i POUM que el desplegui) per poder disposar d'instruments urbanístics amb capacitat de donar encaix a les activitats turístiques i alinear-se amb els reptes estratègics del nou 'model urbà'.

5. Superar el PEUAT: apunts i aprenentatges per al nou PDU Metropolità

Si bé el PEUAT representa una pràctica innovadora i potent com a un model integral d'anàlisi, d'ordenació i, en menor mesura, de gestió del conjunt dels allotjaments turístics, i ha demostrat ja la seva solidesa jurídica en dues sentències ja dictades, és innegable que presenta limitacions rellevants per donar el millor encaix possible a la contribució dels allotjaments turístics al nou model urbà barceloní. Aquest fet té molt a veure amb la naturalesa d'urbanisme 'defensiu', que no proactiu, de la figura dels plans d'usos, però sobretot amb l'obsolescència del Pla General Metropolità, clarament desfasat 43 anys després de la seva entrada en vigor, per poder definir un model urbà ajustat a les necessitats i demandes actuals.

La redacció i aprovació del nou Pla Director Urbanístic de l'Àrea Metropolitana (PDUM) de Barcelona i el seu desplegament en Plans d'Ordenació Urbanística Municipal per a cada un dels municipis del seu àmbit, que han de donar relleu de forma urgent al Pla General Metropolità, esdevenen doncs peces clau en repensar, també, l'encaix de les activitats turístiques en el model contemporani de ciutat. Cal aprofitar doncs la l'oportunitat per decidir quina pot ser la seva contribució a la diversitat urbana, a la convivència d'usos i a la coexistència de les diferents activitats econòmiques, així com al blindatge dels drets ciutadans a l'habitatge, al descans i a la intimitat, a la mobilitat sostenible, a un espai públic equilibrat i de qualitat i a un medi ambient saludable.

El nou PDU Metropolità haurà de ser capaç de donar encaix, si més no, a tres temes centrals: l'ordenació i la gestió dels espais oberts metropolitans, que han de ser concebuts com a elements estructurants i finalistes i no elements relativament aliens a l'urbà, fins i tot expectants front creixements previstos; la revisió del paper de les infraestructures, transcendint la prioritització de la mobilitat rodada privada en favor de modes sostenibles de mobilitat, i augmentant la resiliència i sostenibilitat del conjunt del territori, reduint els impactes i els consums materials, energètics i d'aigua; i, per últim, la redefinició dels assentaments urbans, que no poden basar les solucions a les seves necessitats en l'extensió urbana, sinó en la regeneració establint elements i projectes urbans de reequilibri territorial basats en ciutats, viles i pobles que preservin el dret a l'habitatge, la diversitat urbana i la convivència d'usos en teixits urbans amb mixtura d'usos. Atès el pes present i previsible a futur de les activitats turístiques i de lleure com a pràctiques estructurants en la forma d'habitar territori i ciutat —i conseqüentment

dels allotjaments turístics— la seva contribució a la conformació, funcionament i finançament d'aquest nou model territorial no pot ser de nou 'assimilada' als usos d'habitatge i d'oficines com establia el PGM. La qualitat i el futur, tant dels espais oberts metropolitans, com de les infraestructures, com dels assentaments en depenen.

El nou POUM, a banda de desplegar els objectius i determinacions que li vinguin indicades per part del PDU, haurà de repensar en profunditat les claus urbanístiques front a activitats cada cop més variables, temporals i híbrides, que no requereixen tipologies d'edificis concretes ni condicions específiques per poder ser desplegades, en particular pel que fa a l'ús residencial i la garantia al Dret a l'habitatge; també haurà de determinar on s'ubiquen aquestes activitats, com es disminueix el seu impacte i com s'augmenta el seu retorn social, en definitiva com recuperar les plusvàlues d'aquests usos urbanístics. A fi de garantir el model urbà desitjat també serà necessari establir les condicions precises per a la transformació urbanística, els equilibris territorials, la qualitat dels espais i serveis públics i la recuperació de les plusvàlues urbanístiques en les transformacions cap a usos de l' 'economia del visitant', complementades necessàriament des de la diversificació econòmica i les pràctiques connexes en un món en creixent escassetat de recursos. Caldrà també abordar amb major detall les característiques de cada tipus d'allotjament turístic en relació a la seva mida, model i inserció urbana, i pensar en clau de cohesió i de retorn social, recollint tant com sigui possible el fet de maximitzar els efectes positius de l'activitat turística i minimitzar-ne les externalitats negatives, contribuir a desenvolupar un turisme responsable i sostenible que incideixi en la millora, tant de la qualitat de vida de la ciutadania, com de l'experiència dels visitants i impulsar el procés participatiu sobre el model turístic i dels allotjaments turístics de Barcelona amb menys limitacions que les que imposa la figura del Pla d'Usos.

Està en joc la forma de governar una ciutat que ha esdevingut turística en molts pocs anys en una metròpoli que no està exempta dels reptes associats. Ser una destinació global no hauria de contraposar-se a la qualitat de la vida dels residents. Barcelona no pot permetre's posar en risc el dret a l'habitatge en front de la substitució d'usos més rendibles en el mercat, els turístics, que transformen de forma irreversible la ciutat i les seves pràctiques. L'urbanisme, en definitiva, ha d'adaptar els marcs jurídics i la pràctica de les seves

eines per fer front a les dinàmiques globals de forma decidida per preservar la vida a la ciutat.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

AJUNTAMENT DE BARCELONA (2014). *Pla Especial Urbanístic d'Habitatges d'Ús Turístic*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

AJUNTAMENT DE BARCELONA (2017a). *Estratègia de Mobilitat Turística*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Direcció de Turisme i Barcelona Regional.

AJUNTAMENT DE BARCELONA (2017b). *Pla especial urbanístic per a l'ordenació dels establiments d'allotjament turístic, albergs de joventut, residències col·lectives d'allotjament temporal i habitatges d'ús turístic a la ciutat de Barcelona (PEUAT)*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

AJUNTAMENT DE BARCELONA (2017c). *Turisme 2020 Barcelona. Una estratègia col·lectiva per un turisme sostenible*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Direcció de Turisme.

AJUNTAMENT DE BARCELONA (2019). *Cens d'activitats d'allotjament turístic*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Disponible a: <http://w121.bcn.cat/APPS/censactivitats/cceatDef.do?reqCode=search>

ARIAS SANS, A. (2018). Turisme i gentrificació: apunts des de Barcelona. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 60, 130-139.

CÓCOLA-GANT, A (2018). Tourism gentrification. A L. Lees, y M. Phillips (Eds.), *Handbook of Gentrification Studies* (pp. 281-293). Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.

LÓPEZ PALOMEQUE, F. (1995). Las estrategias del turismo metropolitano: el caso de Barcelona. *Estudios Turísticos*, 126, 119-143.

LÓPEZ PALOMEQUE, F. (2015). Barcelona, de ciudad con turismo a ciudad turística. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 61(3), 651-663.

PALOU RUBIO, S. (2012). *Barcelona destinació turística. Un segle d'imatges i promoció pública*. Bellcaire d'Empordà: Edicions Vitel·la.