

# Ciutat turística i espai públic en l'era de l'emergència climàtica i postcoronavirus<sup>1</sup>

Joana M. Socías Camacho  
Professora titular de Dret Administratiu  
Universitat de les Illes Balears

## Resum:

A la nova era de l'emergència climàtica i postcoronavirus, la utilització de l'espai públic a les ciutats ha de ser responsable, sostenible, saludable i compatible amb l'habitabilitat dels entorns urbans. Això situa l'Administració davant situacions que són noves i que ha d'afrontar, és a dir, davant nous reptes. La realitat exigeix la posada en joc de renovades fórmules d'intervenció i de relació del poder públic amb el món privat. A la identificació de les noves demandes que la utilització de l'espai públic planteja, i a la definició de les solucions adequades per donar resposta a aquestes demandes, s'orienta precisament l'objectiu d'aquesta ponència, que es presenta en ocasió de l'exposició col·lectiva "2022: *Under Destruction*" que es mostra al Casal Solleric de Palma, i en la qual des de la creació artística s'aborda el tema de la crisi econòmica i social provocada pel que s'anomena com la *turistificació* del territori.

És un veritable honor poder compartir les nostres reflexions jurídiques en un context cultural i artístic, que dibuixa tendències i visualitza escenaris de futur. L'art anticipa i el dret respon. En aquest sentit, pensem que és convenient analitzar la posició i actuació de l'Administració davant el fenomen de l'ús intensiu de l'espai públic dels entorns urbans turístics, que incideix plenament en el dret a l'ús públic general dels béns públics i que afecta l'ordenació de l'espai urbà i, per tant, els drets de tota la ciutadania.

## PONÈNCIA:

La regulació del lloguer de vacances, del turisme incívic o de l'ocupació de l'espai públic, enfronta dos interessos contraposats: la propietat privada i la llibertat d'empresa, d'una banda, i els drets socials dels ciutadans i l'interès general, de l'altra. Això situa l'Administració davant reptes nous que ha d'afrontar, la realització dels quals exigeix la posada en joc de renovades fórmules d'intervenció administrativa i de relació de poder públic amb el món privat.

El sector turístic, fins a l'inici de la greu pandèmia provocada per la malaltia del coronavirus, ha viscut instal·lat en una mena de lluna de mel a algunes destinacions urbanes, que l'ha portat a augmentar la rendibilitat (en molts casos) de manera exponencial (Palma, Eivissa, Barcelona, Madrid, París, Lisboa, Amsterdam o Venècia). Una bona estratègia de responsabilitat social i de política turística ha de generar un sentiment de pertinença a la ciutat que acull els visitants, no només des del punt de vista econòmic, sinó també de l'ambiental i social. Les ciutats han de ser habitables i més humanes (Gehl) i el que s'ha construït, *la ville*, ha d'acabar sent habitat, *la cité* (Sennett); o dit en altres paraules, ha de ser "viscut i sentit com a propi pels que hi acaben residint" (Subirats). No obstant això, la veritat és que el que es construeix (o el que es comercia) per assolir els llamiers rècords turístics no sempre reverteixen en una

---

<sup>1</sup> Aquest text és un resum breu actualitzat de la ponència presentada "Espai públic a la ciutat turística". Al Congrés de l'Associació Espanyola de Professors de Dret Administratiu" celebrat a Eivissa els dies 7 i 8 de febrer de 2020 sota el títol "La ciutat del segle XXI transformacions i reptes".

millora de les condicions de vida de la majoria de la gent que habita a les ciutats. A més de produir-se una intensificació de la mercantilització de l'habitatge, d'encarir el preu de la vida i de privatitzar els béns comuns i l'espai públic, s'engloben formes de fer que són nocives per a l'entorn natural (contaminació, soroll, sobreexplotació dels recursos com el sòl o l'aigua), per a l'economia de la ciutat (la dependència econòmica exclusiva del sector serveis centrada únicament en el turista, això és, el monocultiu del turisme, provoca situacions de crisi majúscula quan aquest sector es trunca, com succeeix en l'actualitat a causa de la greu crisi sanitària en la majoria dels llocs que viuen del turisme) i per a la convivència social (problemes de veïnatge a pisos turístics).

S'ha produït el que es coneix com la *gentrificació*, és a dir, la substitució per part de les classes amb més poder econòmic dels sectors socials que abans habitaven la ciutat, o fins i tot el que es denomina com *turistificació* o *turistització* del territori, que provoca un buidatge de barris per acollir gairebé de manera exclusiva persones que no són residents (es produeix l'expulsió dels residents, tant dels antics com fins i tot dels nous ocupants amb més poder econòmic). I també ha suposat, en concret, la transformació de l'espai públic, a causa d'un ús privatiu intens del domini públic (abús de les terrasses a les voreres o ús de manera privada d'un "càrrega/descàrrega" per als serveis de neteja d'hotels urbans provocant sorolls excessius) o d'un ús concentrat intens per part de no residents (invasió de creueristes per un període curt de temps en els carrers centrals d'un nucli urbà –el cas paradigmàtic és el de Venècia, però també a Palma–).

Un dels espais més importants de la ciutat és aquell que permet que la ciutat respiri, flueixi, s'airegi. Crear aquest espai a la ciutat és com crear espai entre les vèrtebres del cos humà. L'existència d'aquest espai és fonamental per a la bona salut de la ciutat, com ho és evidentment per a la del cos humà. Ens referim a l'espai públic. Així ho ha entès la doctrina especialitzada en la matèria (Borja-Muxí), les paraules de la qual mereixen ser ressaltades quan parlen del dret a l'espai públic i a la monumentalitat: "L'espai públic és, o pot ser el contrari, una de les condicions bàsiques de justícia urbana, un factor de redistribució social, un ordenador de l'urbanisme de vocació igualitària i integradora. Totes les zones de la ciutat han d'estar articulades per un sistema d'espais públics i dotades d'elements de monumentalitat que els donin visibilitat i integritat. Ser vist i reconegut pels altres és una condició de ciutadania: es pot ser plenament ciutadà quan els altres et veuen i et reconeixen, quan coneixes el teu lloc i quan cada un pot dir amb orgull el lloc on viu."

Aquest sentiment d'orgull, d'identificació simbòlica i de pertinença al lloc que es desprèn de l'existència d'espais públics accessibles, multifuncionals i equipats s'esvaeix però quan no es pot garantir "el dret a gaudir d'espais urbans caminables i bells, lliures de contaminació visual i soroll excessiu" (Ortiz-Flores). Una ciutat que presenta situacions de depredació de l'espai públic, a més de no complir la funció social de la ciutat (que és que s'ha d'estar per l'interès general i de la primacia del bé comú sobre l'interès privat), genera greus problemes de diversa índole. Tals són: la contaminació (acústica, visual); el malestar dels residents pel col·lapse en la seva vida quotidiana; l'expulsió dels veïns del centre històric; la pèrdua de la idiosincràsia dels barris i de l'autenticitat del lloc; la pressió sobre els béns públics, tant de domini públic com patrimonials per la concentració de visites (s'incomoda la permanència del resident a carrers, places, mercats i a racons simbòlics de la ciutat i s'abandonen les visites pels veïns al patrimoni històric); l'increment dels preus i tarifes de béns i serveis (per exemple, allotjament o serveis complementaris com la restauració); o l'augment de l'estacionalitat de l'ocupació i degradació de la qualitat de la feina. Tot això afecta de ple el dret a la ciutat i a la convivència social i veïnal i provoca en alguns casos fins i tot

la fòbia al turisme o *turismofòbia*. En certs casos molt *turistificats* i afectats per la *gentrificació*, s'imposa la recuperació de carrers i places, l'articulació de barri, la seva preservació i humanització, així com afavorir la integració ciutadana. En tant que l'espai públic és l'espai d'ús col·lectiu que “expressa la democràcia en la seva dimensió territorial” (Borja), és necessària la configuració del que s'ha anomenat “la geografia física del benestar” (Blanc-Gomà-Subirats), per evitar que la ciutat es dissolgui i que es posi en qüestió la possibilitat d'exercir el dret a la ciutat.

El problema de la degradació de l'espai públic d'alguns entorns urbans turístics no pot quedar al marge del règim jurídic regulador de les formes d'utilització dels béns públics d'ús general. La situació s'aguditza fonamentalment des del moment en què els carrers, voreres, places i passejos es converteixen en la seu d'una explotació comercial; és a dir, tal com ha posat en relleu Auby, quan augmenta de forma considerable la competència per a la utilització de l'espai públic, independentment que el seu ús sigui econòmic o d'altre tipus (com el necessari per assegurar els desplaçaments). En aquest cas, la utilització intensa del demani pot explicar i justificar que les activitats empresarials quedin subjectes a les limitacions i condicions que es puguin establir (Parada), d'acord amb els principis aplicables als béns de domini públic que estableix l'article 6 de la Llei de patrimoni de les administracions públiques, com són l'adequació de la seva utilització a l'ús general a què estan destinats o la dedicació preferent a l'ús comú davant el seu ús privat. Això no vol dir, òbviament, que l'espai públic no pugui detenir si s'escau un aprofitament especial o un ús privat, sinó que aquesta utilització ha d'estar sotmesa a regulació i limitació per raó d'interès general, tal com la preservació de l'entorn urbà, del patrimoni històric, de l'ordre públic o per seguretat. Dit d'una altra manera, cal que, a causa de la saturació turística i de l'augment de la competència, s'hagi de reconsiderar la intervenció administrativa i, si escau, limitar l'accés a l'espai públic en els entorns urbans, sempre que aquesta restricció es justifiqui en els principis importats del dret comunitari de no discriminació, de necessitat per raó imperiosa d'interès general i de proporcionalitat.

En altres termes, la potestat de regulació de l'espai públic en els entorns urbans turístics, i la intensitat d'intervenció administrativa que pugui derivar-se'n, haurà de concretar-se i ajustar –tenint en compte, d'una banda, la tradicional llibertat d'utilització del domini públic d'ús general i la protecció del dret de propietat i de llibertat d'empresa; i, de l'altra, la vinculació de l'espai públic amb un model de ciutat turística, en què el principi de desenvolupament sostenible, la protecció de l'entorn, la lluita contra el canvi climàtic, la mobilitat responsable, la convivència social o la salut pública quedi garantida. De manera que el dret a la ciutat ha d'afavorir sistemes d'entorns urbans responsables, sostenibles i saludables, a més de compatibles amb l'habitabilitat dels espais i la convivència ciutadana, davant espais públics regits en exclusiva per la mercantilització o, fins i tot, per comportaments incívics. Un exemple recent a destacar és la regulació duta a terme a les Illes Balears mitjançant el Decret Llei 1/2020, de 17 de gener, contra el turisme d'excessos per a la millora de la qualitat de les zones turístiques, que ha adoptat mesures que afecten tant establiments turístics i comercials com l'espai públic. Concretament, tal com diu l'exposició de motius de l'esmentada norma, per tal de preservar l'espai públic “com un lloc de trobada, convivència i civisme en el qual totes les persones puguin desenvolupar en llibertat les seves activitats de lliure circulació, oci i esbarjo, amb ple respecte a la dignitat i als drets dels altres”, l'esmentat Decret Llei 1/2020 adopta mesures per combatre un turisme basat en el consum d'alcohol causant de la degradació de l'entorn i de l'alteració de la convivència. Aquestes mesures es concreten, entre altres, en prohibicions amb caràcter temporal (5 anys) de barres lliures, *happy hour* o excursions etíliques en quatre zones turístiques

delimitades en la mateixa norma mitjançant la zonificació dels àmbits afectats; i la seva necessitat i proporcionalitat, tal com explica l'exposició de motius, s'empara en l'existència de raons imperioses d'interès general que justifiquen la seva aplicació (l'ordre públic, la salut pública, la protecció dels drets, la seguretat i la salut dels consumidors) i en l'afectació a les zones estrictament delimitades i en l'àmbit temporal d'aplicació, respectivament.

Davant certes situacions de saturació turística provocada per l'ús indiscriminat de l'espai públic o per la proliferació del lloguer turístic sota la faç de la mercantilització, la política de turisme responsable ha de garantir tant l'ús residencial adequat (article 3 de la Llei del sòl i renovació urbana) com la possibilitat de l'explotació econòmica a l'esmentat espai, de manera que els poders públics, emparats en les competències que tinguin atribuïdes (urbanisme, turisme, ordenació del territori o fins i tot salut pública), estan plenament legitimats per regular i limitar –mitjançant la tècnica de la zonificació del destí de l'espai públic–, les zones aptes per al lloguer turístic o aquelles zones d'oferta complementària turística, per tal d'aconseguir la integració de tots els usos que siguin compatibles amb la funció residencial, d'acord amb la funció social de la propietat, la protecció de l'entorn, el principi de desenvolupament urbà sostenible, la protecció de l'entorn urbà i els objectius de política social, i sempre atenent al principi de necessitat (existència de raons imperioses d'interès general) i de proporcionalitat.

Així ha estat reconegut per la Sentència de Tribunal Superior de Justícia del País Basc de 29 de gener de 2018, que analitza la legalitat de la modificació del Pla especial de rehabilitació del centre antic de Bilbao, així com també per la Sentència del mateix Tribunal de 10 de juliol de 2019, en ocasió de la impugnació per part de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència de la modificació de PGOU de Bilbao.

Aquesta última resolució, si bé es refereix en part al lloguer turístic, resulta d'interès esmentar-la, ja que conté arguments que també són perfectament aplicables a l'ordenació de l'espai públic de les ciutats. En concret, el TSJ considera que “el planificador es troba legitimat i fins i tot obligat a promoure l'ordenació urbanística necessària que concilli la satisfacció del dret a l'habitatge amb la destinació de determinats habitatges a l'allotjament turístic, sense que resulti raonable l'alternativa de deixar en mans del mercat la decisió de lliure elecció dels propietaris dels habitatges”. Segons adverteix, “això pot posar en perill el dret a l'habitatge dels ciutadans, ja sigui per insuficiència de parc residencial resultant, per l'encariment dels arrendaments amb una finalitat residencial”. A més, el Tribunal també apunta que “una altra important raó per regular la implantació d'habitatges d'ús turístic és la protecció del medi urbà” i evitar “l'indesitjable efecte de concentració en àmbits més propicis per a la satisfacció de l'interès dels turistes amb desplaçament de la població”. En definitiva, per al tribunal, el “dret a l'habitatge”, la “protecció de l'entorn urbà” i “preservar la convivència” són raons imperioses d'interès general que justifiquen, en el supòsit analitzat, la zonificació, per tal de permetre una correcta ordenació dels usos residencials i turístics a la ciutat.

La Sentència de Tribunal Superior de Justícia del País Basc de 19 de juliol de 2019 que acaba de comentar-se fonamenta el seu argument en la doctrina establerta pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea en la important Sentència de 30 de gener de 2018. En aquest pronunciament l'alt tribunal europeu subratlla que, en aplicació de l'article 15 de Directiva de serveis de 2006, els instruments de planificació sí que poden establir requisits territorials que impliquin limitar l'accés a la comercialització. En aquest cas, les autoritats competents en la matèria han de fonamentar i motivar que els requisits

territorials que s'imposin s'ajusten als principis de no discriminació, de necessitat per raons imperioses d'interès general i de proporcionalitat. Dit d'una altra manera, s'estableix que el planificador pot fixar límits territorials que supediten l'accés a una activitat de serveis, sempre que es justifiquin aquests límits basant-se el triple test esmentat, amb la finalitat última d'aconseguir l'habitabilitat de la ciutat. En concret, en el cas analitzat s'estima que les autoritats poden prohibir que el comerç minorista de roba i calçat s'ubiqui als afores de la ciutat i s'hagi d'establir al centre de la ciutat per així evitar la desocupació estructural de locals al centre urbà, essent "la protecció del medi de l'entorn urbà" una raó imperiosa d'interès general que justifica el límit territorial imposat.

En definitiva, cal articular la diversitat i l'habitabilitat de les ciutats turístiques des d'un nou prisma encapçalat per objectius socials i ambientals, i no només sota criteris exclusius de competència. I aquí juga un paper molt important l'espai públic, que sempre ha tingut un paper secundari i residual enfront de l'afavoriment de l'urbanisme confós sovint amb la política sectorial d'habitatge o les grans obres i infraestructures amb inversions públiques. Un fet que s'ha de revertir és l'aprofitament que sobretot les grans empreses privades fan de l'espai públic a destacades ciutats turístiques. Per exemple, la regeneració dels centres urbans realitzada a l'empara d'importants inversions públiques i privades fa que espais com places, carrers o zones de vianants es converteixin en llocs molt atractius per a turistes (i gens agradables i molt cars per a residents, que n'acaben fugint) i això ha afavorit en els últims temps la transformació de l'entorn urbà cap a un model pensant en exclusiva en el turista, mitjançant la implantació abusiva d'hotels, de terrasses, de lloguer de vacances, de negocis tipus souvenir o l'allau desmesurada de creueristes que col·lapsen l'espai públic. Un botó de mostra de bones pràctiques que mereix ser esmentat s'ha donat al barri perifèric de Notting Hill a Londres, en el qual per frenar la pèrdua de la seva idiosincràsia i per mantenir el seu valor distintiu, el govern metropolità ha decidit actuar i l'ha protegit sota el concepte d'"àrea patrimonial urbana", per tal que no es puguin canviar els usos de les clàssiques llibreries i comerços per convertir-se en les conegudes franquícies que envaeixen les ciutats i el seu espai públic a tot el món.

Resulta evident que el monocultiu turístic i la mercantilització de l'espai públic urbà no afavoreix ciutats resilients, és a dir, amb capacitat per estar previngudes i reaccionar davant noves situacions. La crisi econòmica i social esdevinguda a conseqüència de la pandèmia sanitària de la COVID19 ha irromput amb molta força i intensitat a la nostra societat (especialment, a ciutats turístiques com Palma o Venècia), de manera que s'està demostrant que el sistema urbà creat sota la dependència en exclusiva del sector serveis no compta amb l'habilitat necessària per mantenir la seva continuïtat (pèrdua de llocs de treball, tancament de negocis...) i no té capacitat d'adaptació ni de transformació. El coronavirus és un cop definitiu a la indústria turística i l'economia dependent del turisme.

Segons l'OCDE, l'any 2100, el 85% dels 11.000 milions d'habitants del planeta viuran a ciutats, de manera que cal prestar atenció als reptes que els entorns urbans han d'afrontar des de ja. Transformar l'espai públic és, entre d'altres, un dels reptes més importants (es pot comprovar, per exemple, que les ciutats postpandèmia estan poc preparades per assegurar la distància social requerida per afrontar la malaltia de la COVID19). A l'organització de l'entorn urbà adquireix gran lideratge l'Administració sanitària, davant la situació anterior en què ningú posava en dubte la direcció per part de sector (tant públic com privat) urbanístic i turístic. Avui dia el protagonista no és el turista, sinó el resident, de manera que les modificacions urbanes que es facin han de

servir per crear espais habitables per al ciutadà de manera permanent. El que necessiten les ciutats turístiques és un nou turisme que beneficiï els residents, no un d'organitzat segons les exigències exclusives de la mercantilització sense atendre les dimensions ecològiques i socials. En l'era postcoronavirus, haurà de reduir-se l'hipermobilitat, viure a menys velocitat i d'acord amb el costum del lloc.

Aquesta ponència s'emmarca dins les activitats de l'exposició "2022: Under Destruction", comissariada per Adonay Bermúdez i que es mostra al públic al Casal Solleric fins al 27 de setembre de 2020.