

DECISIÓ DE LA SÍNDICA DE GREUGES REFERENT A LA QUEIXA PRESENTADA PER L'ASSOCIACIÓ DE VEÏNS, VEÏNES I COMERCIANTS DE LA PLAÇA DEL DIAMANT I ENTORNS I DE L'ASSOCIACIÓ DE VEÏNS I VEÏNES DE LA VILA DE GRÀCIA, EN MATÈRIA DE LLICÈNCIES D'ACTIVITAT ECONÒMICA

TRAMITACIÓ

- El 29 d'abril de 2015 l'Associació de Veïns, Veïnes i Comerciants de la Plaça del Diamant i entorns i l'Associació de Veïns i Veïnes de la Vila de Gràcia, va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en relació amb la insuficient informació i justificació de la transformació del barri de la Vila de Gràcia en pol de serveis turístics.
- El 5 de maig de 2015 la síndica de greuges va admetre a tràmit la queixa, ja que reunia els requisits reglamentaris, i va designar l'assessora senyora Montserrat Saltó perquè instruís l'expedient.
- La comprovació del fet presumptament greujós ha comportat, en síntesi, l'estudi de les circumstàncies concurrents, l'anàlisi de la normativa aplicable i l'observació de si s'havien aplicat els principis de bona Administració per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat. Amb aquesta finalitat, aquesta Sindicatura ha dut a terme les accions següents:
 - El 18 de març de 2015 es va mantenir una entrevista amb representants de l'Associació de Veïns, Veïnes i Comerciants de la Plaça del Diamant i entorns i de l'Associació de Veïns i Veïnes de la Vila de Gràcia.
 - El 5 de maig de 2015 l'assessora va iniciar l'anàlisi de la documentació oficial presentada.
 - El 14 de maig de 2015 va demanar informe al Districte de Gràcia per tal de conèixer tant les intervencions dutes a terme com les previstes.
 - El 16 de desembre de 2015 es va rebre l'informe del Districte de Gràcia en què es donava resposta a la demanda de la síndica de greuges només d'una manera parcial ja que aporta informació insuficient sobre el Pla d'usos de Gràcia i l'actuació inspectora portada a terme.
- El 27 d'abril de 2016 l'assessora, a partir de la documentació oficial aportada per la persona interessada, la informació facilitada pel Districte de Gràcia i l'anàlisi dels fets, va emetre un informe proposta amb les consideracions següents.

CONSIDERACIONS

Descripció de la queixa

L'Associació de Veïns, Veïnes i Comerciants de la Plaça del Diamant i entorns i de l'Associació de Veïns i Veïnes de la Vila de Gràcia, manifesta la seva preocupació per la transformació que està patint el barri de Vila de Gràcia.

Exposa que al barri hi ha un nombre elevat de locals de pública concurrència i que en els darrers anys han proliferat els establiments orientats a acollir el turisme, com hotels, apartaments d'ús turístic, residències, albergs, etc.

Considera que aquesta situació genera diferents conseqüències al territori, com canvis en la convivència al barri, l'encariment dels habitatges i dels productes bàsics, el tancament de comerços de proximitat, l'ús intensiu de l'espai públic i la pèrdua de la identitat de barri.

Opina que la promoció de l'activitat turística limita l'ús de la ciutat per part dels seus veïns i veïnes, sense que això reverteixi en cap benefici directe per a la majoria d'ells.

Posició municipal

L'informe que el Districte de Gràcia ha adreçat a la Sindicatura de Greuges de Barcelona exposa que el nou Pla especial -Pla d'usos- va ser aprovat inicialment per la Comissió de Govern de l'Ajuntament en data 25 de setembre de 2014 i que posteriorment es va establir un període d'exposició pública de tres mesos, amb un procés participatiu obert a la ciutadania, a partir del qual es redactà un document de propostes que s'estaven valorant tècnicament per a la seva incorporació al pla.

En relació amb el nombre de llicències de locals de pública concurrència atorgat durant el 2014, s'informa que s'ha admès un comunicat per a la implantació d'un bar a la Travessera de Dalt (situat fora de l'àmbit de la Vila de Gràcia), s'han legalitzant dues associacions culturals, s'ha admès un comunicat per a un locutori i s'ha efectuat tres inspeccions en aquestes activitats. Pel que fa al nombre de llicències concedides a residències d'estudiants, hotels i albergs durant l'any 2014 i l'acció inspectora, s'informa que s'han comunicat 4 albergs i s'ha ampliat un altre d'existent, un d'ells es fora de l'àmbit de la Vila de Gràcia. Dos d'aquests establiments han estat objecte d'inspecció. Quant al nombre d'habitatges d'ús turístic (HUT) el 2014, el nombre total fou de 344, dels quals 239 estaven situats a la Vila de Gràcia.

S'exposa que l'acció inspectora és difícil de quantificar a causa de la diversitat de procediments que generen aquestes queixes i dels diferents operadors que intervenen (Serveis tècnics del Districte, Guàrdia Urbana de Barcelona (GUB), Llicències i Inspecció).

Pel que fa a les mesures implementades per disminuir l'impacte de la contaminació acústica, es destaca la coordinació del servei de neteja per fer coincidir el pas dels vehicles de neteja amb els horaris de tancament dels locals amb l'objectiu d'evitar la concentració de persones.

S'adjunten dos informes complementaris del Departament de Reducció de la Contaminació Acústica i de Prevenció. El primer explica que l'Ajuntament de Barcelona instal·la limitadors acústics als concerts i actes celebrats a l'aire lliure amb la funció de limitar l'emissió de so. Durant el 2015 es van fer 46 limitacions per la Festa Major, que van cobrir 113 concerts. D'altra banda, cada any, de juliol a octubre es desplega el Pla de Silenci, amb accions de sensibilització contra el soroll de l'oci nocturn en tots els districtes de la ciutat, i per tant també a Gràcia. S'incideix en aquells espais caracteritzats per la concentració de gent a l'espai públic: Astúries, Rovira i Trias, Virreina, Verdi, de l'Or, Terol, Torrijos, Topazi, Perla, Revolució, Diluvi, Torrent de l'Olla, Progrés, Travessera de Gràcia, pl. del Sol, pl. Vila de Gràcia i Bruniquer. El segon informe, realitzat per Prevenció del Districte, exposa que a la Vila de Gràcia, s'ha incrementat la presència de gent al carrer, a partir de la denominada Llei del

tabac, i que han augmentat les queixes per la molèstia de la gent a la via pública quan surten dels locals. S'ha intervingut, respecte d'això, a partir de les següents iniciatives:

- L'any 2010 es va aprovar un decret per limitar l'horari d'establiments de plats preparats i autoserveis, que poden desenvolupar les seves activitats fins a les 23 hores, al barri de la Vila de Gràcia. Actualment es compleix amb el decret i quan no s'ha fet s'ha obert un expedient d'inspecció i s'ha sancionat.

- L'any 2012 es va fer la mesura de govern "Pla d'Actuació Integral per al Civisme i la Convivència a Gràcia" amb l'objectiu de fomentar la convivència i pacificar diferents espais. La intervenció es va centrar a les places de la Revolució, Diamant, Virreina i del Sol, i es va constituir la Taula Tècnica de Places, que han coordinat i implementat mesures durant els anys 2012, 2013 i 2014, formada per diferents serveis que intervenen a l'espai públic: Servei de Gestió de Conflictes, Servei de Neteja, GUB i CME.

Normativa aplicable

L'article 103 de la Constitució espanyola estableix que l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la llei i al dret.

L'article 47 de la Constitució espanyola estableix el dret a un habitatge digne i adequat i diu que els poders públics han de promoure les condicions necessàries i han d'establir les normes pertinents per tal de fer efectiu el dret, i han de regular la utilització del sol d'acord amb l'interès general per tal d'impedir-ne l'especulació.

L'article 3 de la Llei 13/2002, de turisme de Catalunya diu que les administracions turístiques i els subjectes turístics han de perseguir la finalitat de protegir i preservar, d'acord amb el principi de sostenibilitat, els recursos turístics, i assegurar el respecte als valors culturals, històrics, artístics, territorials, urbanístics i mediambientals que els són propis.

L'article 68 de la Llei 13/2002, de turisme de Catalunya, defineix, entre les competències municipals, la d'atorgament de les autoritzacions, les llicències i els permisos, l'elaboració dels instruments de planejament que tenen atribuïts i l'exercici de la funció inspectora sobre les activitats turístiques.

L'article 18.f de la Carta de Ciutadania. Carta de Drets i Deures de Barcelona determina que l'Ajuntament ha de vetllar per la transparència del mercat immobiliari i per assegurar la informació i protecció dels consumidors i usuaris d'habitatges.

L'article 5.2 del Codi Ètic Mundial per al Turisme, diu que les polítiques turístiques s'han d'organitzar de forma que contribueixin a millorar el nivell de vida de la població de les regions visitades i responguin a les seves necessitats. La concepció urbanística i arquitectònica i el mode d'explotació de les estacions i dels mitjans d'allotjament turístic han de tendir a la seva òptima integració en el teixit econòmic i social local.

El 2 de maig de 2014, el Butlletí Oficial de la Província de Barcelona (BOPB) va publicar l'Acord de la Comissió de Govern de suspendre les comunicacions prèvies d'inici d'activitat per a la instal·lació i/o ampliació de l'activitat d'HUT en determinats àmbits de la ciutat, amb la finalitat de procedir als estudis previs a la tramitació del Pla especial urbanístic per a la regulació dels HUT a la ciutat de Barcelona. La suspensió va començar l'endemà de la publicació en el BOPB. Uns mesos després, el 22 d'octubre de 2014, va ampliar la suspensió de les comunicacions prèvies d'inici d'activitats a la resta de districtes i zones no afectades.

Valoració i conclusions

Les entitats que van formalitzar la queixa a la Sindicatura de Greuges de Barcelona exposaven que el barri estava canviant de forma molt ràpida, amb incidència sobre els seus habitants, especialment en les persones amb menys recursos. Consideraven que el turisme, i l'increment de la seva presència al barri, era un factor decisiu en l'afectació de la seva vida quotidiana, per l'encariment dels preus dels productes bàsics i dels lloguers, la desaparició del comerç de proximitat i la saturació dels locals de pública concurrència, cosa que comportava també un ús intensiu de l'espai públic incompatible amb el dret al descans del veïnat.

La situació que es produïa a la Vila de Gràcia era comuna en altres llocs de la ciutat, motiu pel qual la síndica va portar a terme una actuació d'ofici sobre l'impacte del turisme a la ciutat de Barcelona, durant els anys 2014 i 2015, en què va constatar la importància creixent del fenomen turístic i les seves repercussions en la vida quotidiana, així com la necessitat de millorar la regulació de l'activitat turística i la necessitat que aquesta encaixés en la dinàmica urbana, i en la qual l'Ajuntament hauria de tenir un paper central i actiu a través de diferents mesures.

L'informe que el Districte de Gràcia ha fet arribar a la síndica posa de manifest que per part d'aquest Districte es portaven a terme diferents accions que perseguien el control i la limitació de la contaminació acústica, a través de la participació de diferents serveis municipals, que treballaven de forma coordinada per incidir en les garanties d'un ambient adequat i de garantir el descans veïnal. Ara bé, no s'observa que s'hagi tingut en compte l'increment d'activitat turística a la zona ni actuacions específiques en aquest sentit.

Quant a les llicències concedides durant el 2014, es pot observar que encara que el nombre, tant de les que fan referència a locals de pública concurrència, com a albergs, no ha estat molt nombrós, sí que han comportat l'increment de l'activitat al barri.

En relació amb l'actuació inspectora, l'informe alerta de les dificultats per poder quantificar aquesta activitat i no aporta dades concretes. L'article 68 de la Llei 13/2002, de turisme de Catalunya, estableix l'exercici de la funció inspectora sobre les activitats turístiques, com a competència municipal. L'evidència de les dificultats en la quantificació d'aquesta competència municipal posa de relleu la manca de sistematització d'aquesta, que en el volum i les dimensions d'un barri amb l'activitat turística de Gràcia, permet presumir de l'existència de la necessitat d'implementar millores en aquest sentit.

A l'actuació d'ofici en matèria de turisme, abans esmentada, la síndica va fer, entre d'altres, les recomanacions següents:

- Que es compensin aquells barris en què la pressió turística hagi pogut generar més efectes negatius sobre la qualitat de vida dels seus habitants.

- Que el consistori es doti d'espais d'escola activa als barris, per tal d'anar ajustant les mesures necessàries que facin possible la sostenibilitat del turisme en equilibri amb les característiques de cada territori de la ciutat.
- Que es defineixi i actualitzi de forma participativa el Pla d'usos de cada barri.
- Que s'estableixi una moratòria per a tot tipus d'allotjaments turístics en tota la ciutat, fins que s'hagin pogut establir criteris basats en l'interès comú.
- Que s'elabori una regulació estricta dels habitatges d'ús turístic.
- Que es doti de mecanismes de control suficients per tal de poder aplicar la normativa garantint la inspecció necessària i la gestió i eficàcia de les mesures que se'n derivin.

S'observa que el nou Pla d'Usos de Gràcia i altres decisions municipals s'orienten en la línia de les recomanacions de la síndica. Així, el nou Pla d'Usos de Gràcia, sobre el qual l'Ajuntament publicava el passat mes de març que havia passat el primer tràmit per a l'aprovació definitiva, i que havia comptat amb un procés de participació ciutadana, distingia diferents zones en funció del cens de locals i la realitat urbanística del districte, entre zones saturades, zones de contenció, zones genèriques i àrees de tractament específic. Cada una d'aquestes zones ha de tenir una regulació diferent, de forma que a la zona saturada no es permetrà l'obertura de nous establiments amb la finalitat de garantir la cohesió del teixit social i l'entorn urbà. Aquesta restricció augmenta les àrees d'influència respecte del pla vigent. A la zona de contenció es permet l'obertura de nous establiments en la mesura que la nova activitat no comporti un augment del nombre total de la zona. Les zones genèriques han de permetre noves llicències, vetllant perquè no s'arribin a superar uns límits. Finalment les àrees de tractament específic seran les places de la Vila de Gràcia i el Park Güell i entorn immediat. Algunes de les novetats que incorpora el Pla d'Usos és la inadmissió de botigues de plats preparats o no atorgar llicències per a residències d'estudiants o d'altres que siguin susceptibles de ser utilitzades com a allotjament turístic.

D'altra banda, el Plenari del Consell Municipal, en data 1 d'abril de 2016 aprovava definitivament el Pla especial urbanístic per a la regulació dels habitatges d'ús turístic a la ciutat de Barcelona (PEUAT). El Pla preveu la intensitat de l'oferta actual d'allotjaments turístics a la ciutat, així com la saturació de l'espai públic, a partir del qual es creen unes zones específiques. Concretament la Vila de Gràcia forma part de la zona Específica ZE-1. Aquesta zona es configura com de decreixement natural i no s'admet la implantació de nous establiments ni tampoc l'ampliació de places en els establiments existents.

Prèviament, la Comissió de govern havia suspès les comunicacions prèvies d'inici d'activitat per a la instal·lació i/o ampliació de l'activitat d'HUT, suspensió que es va publicar al BOPB del 2 de maig de 2014, i que posteriorment va ser ampliada, tant pel que fa a les zones afectades, com al temps de vigència.

Aquesta Sindicatura té com a missió valorar si s'ha produït un greuge i, considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, l'actuació del Districte de Gràcia i la de l'Ajuntament de Barcelona han estat ajustades a dret però no han estat prou eficaces.

I, per tant, emeto la següent

DECISIÓ

- Estimar en part la queixa perquè l'Ajuntament de Barcelona no ha impedit que l'activitat turística comportés la saturació de determinades zones de la ciutat, tot i que ha aprovat mesures com la moratòria d'HUT i el PEUAT, i es treballa en l'aprovació del Pla d'usos de Gràcia, amb l'objectiu d'incidir en l'activitat turística limitant-la i fent-la decreixer, per preservar la cohesió social de la Vila de Gràcia.
- Recomanar al Districte de Gràcia que, tenint en compte les aportacions i al·legacions al Pla d'usos, aquest s'aprovi amb la màxima celeritat a l'efecte de possibilitar la implementació de les mesures que s'hi estableixen.
- Recomanar al Districte de Gràcia i a l'Ajuntament de Barcelona que, per tal de millorar el servei, s'adoptin les mesures necessàries per tal de coordinar els esforços inspectors i s'estableixin els mecanismes adients de control i avaluació d'aquesta l'activitat.
- Recomanar al Districte de Gràcia que mantingui una interlocució constant amb les entitats i els veïns i veïnes de la Vila de Gràcia, a l'efecte de copsar els efectes que l'activitat turística pugui tenir sobre els habitants d'aquesta.

Aquesta decisió es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i del seu contingut s'informarà la persona interessada.

Barcelona, 13 de maig de 2016