



**CUADERNOS
DE COOPERACIÓN
DEL EIXO
ATLÁNTICO**



IMPACTO DEL TURISMO EN LA MORFOLOGÍA URBANA DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL EIXO ATLÁNTICO

**EFFECTOS DE LA ECONOMÍA COLABORATIVA
EN EL INCREMENTO DEL NÚMERO DE
CAMAS TURÍSTICAS EN VIVIENDAS DE
USO TURÍSTICO / ALOJAMIENTO LOCAL**



**Ana Luisa Ladeiras / Ana Carricoba/
M^a Carmen Pardo / Martín Fernández-Prado**



**CUADERNOS DE COOPERACIÓN
DEL EIXO ATLÁNTICO**

**IMPACTO DEL TURISMO EN LA MORFOLOGIA URBANA
DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL EIXO ATLANTICO**

**Efectos de la economía colaborativa en el
incremento del número de camas turísticas en
Viviendas de
Uso Turístico / Alojamento Local**

COLECCIÓN:
Cuadernos de Cooperación del Eixo Atlántico

EDITA:
Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular

AUTOR:
Ana Luisa Ladeiras (Coordinadora)
Ana Carricoba
M^a Carmen Pardo
Martín Fernández-Prado

MAQUETACIÓN:
María Llauger

IMPRESIÓN:

DEPÓSITO LEGAL:
VG 599-2019

ISBN:
Versión impresa: 978-989-54622-3-0
Versión digital: 978-989-54622-4-7

Esta publicación está cofinanciada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional FEDER a través del programa Interreg V-A España-Portugal (POCTEP) 2014-2020. Las opiniones son responsabilidad exclusiva del autor que las emite.

Índice

1 . INTRODUCCIÓN	9
1.1. OBJETIVO Y ANTECEDENTES DEL INFORME	9
1.2. DEFINICIÓN DE VIVIENDA DE USO TURÍSTICO	14
1.3. DEFINICIÓN DE ALOJAMIENTO LOCAL	16
1.4. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN PORTUGAL Y GALICIA	17
1.4.1. Antecedentes legislativos en Galicia.....	17
1.4.2. Antecedentes legislativos en Portugal.....	20
1.5. CONSECUENCIAS Y COMPONENTES SOCIOECONÓMICOS DE LAS VUT/AL	22
2 . TRABAJO DE CAMPO	31
2.1. ESTADO ACTUAL DE LA CASUÍSTICA EN LAS CIUDADES DE GALICIA Y NORTE DE PORTUGAL	31
2.1.1. Introducción	31
2.1.2. Galicia: Estado del Arte.....	32
2.1.3. Norte de Portugal: Estado del Arte.....	49
2.1.4. Golden visa y Estatuto fiscal del residente no habitual	66
2.2. BENCHMARKING DE CIUDADES EUROPEAS	71
2.2.1. Introducción	71
2.2.2. Evolución de las plataformas de alquiler colaborativo y de los alquileres de vivienda de uso turístico a corto plazo	72
2.2.3. Impacto del sector turístico de las VUT en la Unión Europea: especial referencia al ámbito local.....	76
2.2.4. Respuestas de las autoridades locales a los impactos del turismo. Estudio de casos	83
3 . REFLEXIONES GENÉRICAS SOBRE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LAS CIUDADES DEL EIXO ATLÁNTICO	95
3.1. CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LAS CIUDADES DE GALICIA ... 98	
3.1.1. Competencias en España	100
3.1.2. Política Autonómica de Vivienda de Galicia	101
3.1.3. Política Municipal de Vivienda	103
3.2. CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LAS CIUDADES DEL NORTE DE PORTUGAL	114
3.2.1. Regeneración urbana	114
3.2.2. Instrumentos de la administración municipal en el ámbito de la gestión de la morfología urbana	118

4 . REFLEXIONES GENÉRICAS SOBRE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN LAS CIUDADES DEL EIXO ATLÁNTICO	127
4.1. PLANES DE ACCIÓN DEL EIXO ATLÁNTICO	133
4.2. CONCLUSIONES.....	134
5 . REFLEXIONES SOBRE LAS ACTIVIDADES TERCIARIAS EN LOS CASCOS HISTÓRICOS DE VALOR PATRIMONIAL DE LAS CIUDADES DEL EIXO ATLÁNTICO	139
6 . PROPUESTAS Y ESTRATEGIAS PARA LA ORDENACIÓN DEL SECTOR TURÍSTICO RESIDENCIAL EN LAS CIUDADES DEL EIXO ATLÁNTICO	145
7 . CONCLUSIONES Y ESTRATEGIA GENERAL EANP.....	159
7.1. CONCLUSIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DE LAS CIUDADES DEL EIXO ATLÁNTICO	159
7.2. ESTRATEGIA GENERAL EIXO ATLÁNTICO DO NOROESTE PENINSULAR.....	166
BIBLIOGRAFÍA	170
LISTA DE ACRÓNIMOS.....	174
ANEXOS	179
ANEXO I – CUESTIONARIO (PORTUGUÉS).....	179
ANEXO II – CUESTIONARIO (CASTELLANO).....	182
ANEXO III – RESULTADOS DE LOS CUESTIONARIOS.....	185
ANEXO IV – FUNCIONES DEL INSTITUTO GALEGO DE VIVENDA E SOLO	189
ANEXO V – LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LA XUNTA DE GALICIA EN POLÍTICAS DE VIVIENDA A TRAVÉS EL INSTITUTO GALEGO DE VIVENDA E SOLO	193
ANEXO VI - INFORME DE LA AGENCIA TRIBUTARIA ESPAÑOLA SOBRE LA NORMATIVA FISCAL APLICADA A LA ACTIVIDAD DE ALQUILER DE APARTAMENTOS TURÍSTICOS.....	198
ANEXO VII – FICHA TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN PARA ALOJAMIENTO LOCAL (ASAE).....	205



INTRODUCCIÓN



1

INTRODUCCIÓN



1.1. OBJETIVO Y ANTECEDENTES DEL INFORME

Desde un punto de vista macro, nadie puede negar las bondades de la actividad turística: mayores ingresos vía balanza de pagos, mayor generación de rentas fiscales, efecto multiplicador en la economía en general por el arrastre de otros sectores y vía creación de empleo y otros intangibles como la imagen de marca del territorio; en el otro lado de la balanza, el posible aumento de la inseguridad, la pérdida de autenticidad, el encarecimiento de la vida para los residentes, la contaminación acústica, ambiental, presión... y sobre lo que este informe centra su temática, los cambios en la morfología urbana, que pueden, si no son conducidos, estar también del lado de los perjuicios para el territorio, aunque también, cuando están adecuadamente planificados, actúan en favor de la recuperación y revitalización de zonas urbanas tradicionalmente degradadas por ser menos apreciadas por la población local y en consecuencia, por sus gobernantes.

Quizás el mejor modo de introducir este informe, es recordar que el Eixo Atlántico ha nacido con una clara vocación de impulsar el desarrollo urbano sostenible, contando con una larga tradición de planificación estratégica que no se queda en meros informes técnicos, si no que se va extendiendo de forma capilar por el conjunto de sus ciudades, convirtiéndose en útiles herramientas para sus gobiernos en pro de la mejora de la calidad de vida para sus ciudadanos.

Desde su origen tuvo claro que las ciudades estaban llamadas a ser un actor básico para poder desarrollar eficazmente las políticas públicas de la Unión Europea y alcanzar los objetivos de cohesión y crecimiento que incrementarían la calidad de vida de los territorios y de las personas. Y para ello era necesaria la planificación y el desarrollo de estudios técnicos.

La “obsesión” del Eixo ha sido siempre que estos estudios estratégicos superasen el marco conceptual y tuvieran una aplicación real en la práctica. Para ello, iniciaron este proceso con una hoja de ruta: la Agenda estratégica del Eixo para 2007-2013. Un documento estratégico denominado “*Sete ideas para sete anos decisivos*”. Un hito que se anticipó en el tiempo a las orientaciones comunitarias de elaborar agendas urbanas.

En el marco de la programación comunitaria 2014-2020 se dio un paso más para coordinar los esfuerzos y el trabajo futuro para sacar el máximo provecho de los recursos disponibles y colocar las ciudades del Eixo en una posición destacada en la definición de la ciudad pos-crisis aprobando, en enero de 2017, la primera agenda urbana transfronteriza de Europa, la Agenda Urbana del Eixo Atlántico. El documento de la Agenda Urbana es un documento abierto, dinámico y no limitador, que propicia la reflexión de las ciudades sobre temas de futuro para su desarrollo. Se trata de definir el rol que las ciudades deben de jugar en el desarrollo urbano inteligente, sostenible e integrador en el siglo XXI, sin olvidar que se trata solamente de sentar las bases de la reflexión pues son las ciudades las que deben tomar las decisiones.

En este contexto y orientándose en los principios, marcas transversales y, muy especialmente, en los cinco objetivos generales propuestos, la Agenda Urbana do Eixo Atlántico se articula sobre cinco grandes ejes de actuación, uno de ellos, el eje “Ciudad integradora y participativa: la nueva sociedad” incluye la política de vivienda, y otro eje “La ciudad competitiva: crecimiento y empleo” marca las líneas estratégicas en la policía turística.

Pero la planificación que viene desarrollando el Eixo Atlántico no se limita sólo a los grandes documentos estratégicos, sino también incluye estudios sectoriales especializados, es en este grupo de herramientas en la que se enmarca este informe sobre vivienda de uso turístico en las ciudades del Eixo Atlántico.

Así, en este marco y bajo la temática a la que se dirigen las reflexiones del presente informe, cabe también recordar algún principio de los que no deben olvidarse en el desarrollo territorial y que deben planear sobre el mismo, sea cual sea la actividad económica a la que nos refiramos (turismo, industria,...); por antigüedad, el principio 3 de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992): **“El derecho al desarrollo debe ser llevado a cabo de manera que responda equitativamente a las necesidades ambientales y de progreso para las generaciones presentes y futuras”**.

Dicho de otro modo, el progreso socioeconómico debe abordarse desde una perspectiva dinámica y responsable con el medio, con la calidad de vida de los residentes y con el patrimonio. Trasladado al turismo, la apuesta ha de ser por un modelo de turismo responsable y sostenible, al tiempo que una convivencia saludable entre población residente y visitantes. Y por unir ambos “cabos”, los recursos turísticos deben estar bien conservados para ser utilizados y promocionados a nivel turístico.

¿Cómo responder con éxito a las fórmulas de explotación turística? ¿Cómo “sacar partido” turístico a parajes naturales incomparables garantizando al mismo tiempo su conservación? ¿Cómo aprovechar el turismo urbano sin perjudicar la calidad de la vida de sus ciudadanos? Y, ¿cómo desarrollar el aspecto turístico del patrimonio cultural sin empeorar su estado? Muchos destinos (a nivel municipal o regional) han optado por regular normativamente, por aplicar tasas, por cobrar entradas (cuando nos referimos a espacios acotados) o por establecer máximos de afluencia, pero no se ha demostrado que estas soluciones sean la panacea o tan siquiera mitiguen el problema, si bien, ciertamente, sobre todo esta última medida, acotan las posibilidades de perjuicio al reducir el número de personas que simultáneamente disfrutan del recurso, por el menor perjuicio medioambiental y/o patrimonial que obviamente conlleva un menor número de visitantes.

Algunas son las reflexiones obligatorias a realizar para introducir este informe, a saber:

- ¿Hasta dónde el crecimiento turístico? El global, macro, ¿pero sobre todo el micro de cada territorio?
- En puridad, la perspectiva del inversor, del turista y del residente, son coincidentes, porque ninguno de los tres grupos quiere la masificación, aunque por razones diferentes de competitividad, calidad de la experiencia o calidad de vida.
- La explotación turística del patrimonio no está necesariamente en oposición a la conservación del mismo. El hecho de atribuir utilidad turística a un recurso patrimonial, gastronómico, natural... contribuye a su preservación, contaminación acústica, ambiental, presión...
- La presión turística en algunas grandes ciudades de la península Ibérica es ya una realidad, que el caso de los municipios del Eixo Atlántico afecta, muy especialmente, a los cascos históricos/baixas de Porto y Santiago de Compostela, por este orden.
- No existe una medición rigurosa y objetiva que permita diagnosticar el momento en que no hay más margen de crecimiento: pernoctaciones/km² o pernoctaciones/habitante, crecimiento histórico de turistas, o de plazas. Las fuentes de información turística existentes no son adecuadas ni suficientes.
- Los detractores del fenómeno turístico hablan de expulsión de la población de los núcleos urbanos, aumento de precios del alquiler y la compra de vivienda, y de los servicios en general, que empeoran la calidad de vida de la misma. Sin negar que esto sea cierto, ni el turismo es el único causante de dichos fenómenos ni esta es la realidad actual la eurorregión (con alguna llamada de atención para casuísticas puntales que empiezan a registrarse) y precisamente, es este un buen momento de reflexión y de aprendizaje de buenas prácticas, que permitan llegar a propuestas preventivas para los municipios del Eixo Atlántico.

Nos veremos condicionados, para este análisis por los grandes cambios sociales en el fenómeno turístico que más tienen que ver con la temática de este informe, a saber: la tecnología, que ha cambiado el modo en que los ciudadanos se relacionan, compran y viajan; la inversión de las pirámides poblacionales, los cambios en la estructura familiar, la preocupación por la sostenibilidad medioambiental que influye en la elección del destino (sobre todo en el caso de mercados emisores germánicos) y por último, la actividad turística que ha pasado de ser una actividad contemplativa a tener el territorio como soporte de la experiencia. Pero el gran cambio ha sido la economía colaborativa.

Y, por otro lado, estará lo que nunca cambiará, esto es, la inmovilidad temporal por la imposibilidad de almacenaje del producto/servicio, la dependencia de fenómenos sociales, económicos, políticos, naturales... muchas, de difícil previsión. Y, la inmovilidad espacial: porque el consumo ha de producirse obligatoriamente en el lugar de producción, a pesar de los avances de la realidad virtual y las todavía incipientes experiencias de turismo virtual.

Y más aún, nos veremos condicionados por tener bien presente el papel siempre amplio y por ello, complejo de las administraciones públicas, si cabe la expresión "infinitamente" amplio en materia turística cubriendo desde la información, la mejora de la imagen, promoción, comercialización (la gran novedad del siglo XXI), el estudio del mercado y el desarrollo del producto, el apoyo/impulso/asesoramiento al sector privado/ público, la formación, planificación estratégica, investigación, recuperación del patrimonio, e incluso la oferta pública de alojamiento como es el caso del Camino de Santiago. Y también de modo transversal con la población residente, las infraestructuras en general, la limpieza/mantenimiento, la seguridad, salud, protección del consumidor, etc...).

A modo de tormenta de ideas, y ya como generación de expectativas sobre este informe:

- En este trabajo, pueden surgir, buenas prácticas recomendables para la euroregión, pero incluso, porque no, para ambos territorios a nivel nacional.
- La articulación de la colaboración entre administraciones, como en tantos otros campos, será un elemento imprescindible. Con hasta 6 niveles administrativos públicos en Galicia - uno menos en Portugal - (UE, Administración Central, Comunidades Autónomas, Municipios, entes supramunicipales, Diputaciones) y una variedad de organismos y fórmulas de cooperación/instrumentos, a saber, instituciones de cooperación público-privada, Agencias, Institutos, Marcas/Productos transregionales/transnacionales (España Verde, Camino de Santiago, *Rota da Nacional 2*, ...), Convenios puntuales, Consorcios, etc., ya se adivina a priori una llamada de atención obvia pero que con rigor se fundamentará sobre la necesaria colaboración entre administraciones: velar por la calidad, combatir la economía sumergida, la competencia desleal o el intrusismo profesional, es tarea de todos, en sus diferentes niveles y con diferentes instrumentos a su alcance.

- No será un tabú para este informe el análisis de plataformas como AirBnB, Booking, Homeaway, Wimdu, Rentalia o Tripadvisor por citar algunas que, dicho sea de paso, no solo comercializan viviendas de uso turístico (en adelante VUT)/unidades de *alojamento local* (en adelante AL), si no otro tipo de alojamiento, experiencias y un largo etcétera de servicios complementarios.
- Se adivina la extrema utilidad de fuentes de información turística; las decisiones no pueden improvisarse sino tomarse en base a datos, resultados estos de metodologías correctas de contabilización de los turistas que efectivamente se alojan en VUT/AL, siendo esta deficiencia mayor en España que en Portugal, donde el AL está legislado de forma uniforme para todo el país.
- Reconocer que puede haber casos (menos urbanos) y sobre todo en el contexto del Eixo Atlántico, donde las VUT/AL son la única oferta y por tanto permiten la existencia del fenómeno turístico donde sin su existencia no se daría, habiendo incluso atractivos y recursos, pero insuficiencia (o inexistencia) de oferta tradicional de alojamiento que permita su disfrute.
- El reparto geográfico de las VUT/AL es irregular/desigual en el territorio de la euro-región, lo que nos obligará a ser cautelosos con las conclusiones y propuestas de actuación.

Finalmente, un reconocimiento a que, hasta el momento, no se ha demostrado que las VUT/AL hayan restado competitividad al sector hotelero tradicional, que ha mantenido su ocupación y ha continuado mejorando sus tarifas y rentabilidad, tanto en Galicia como Norte de Portugal. Ciertamente se viene de unos años de bonanza turística resultado de un volumen elevado de turistas “prestados” motivado por situaciones coyunturales (políticas, económicas, de seguridad) de otros destinos sustitutivos. También, de un crecimiento adicional (y exponencial) del destino Portugal en general.

Por tanto, en este contexto, no puede afirmarse de modo tajante que las VUT/AL (ciertamente menos generadoras de riqueza y empleo en el territorio) no son nocivas para el alojamiento tradicional. Sea como fuera, es una nueva realidad con la que ha de convivirse y que ha venido para quedarse y que tiene otros efectos sociales positivos que han sido los de hacer más accesible el turismo a franjas de población que no tenían acceso al mismo por razones económicas.



1.2. DEFINICIÓN DE VIVIENDA DE USO TURÍSTICO

La VUT en Galicia viene definida por el artículo 65 bis de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia, que dispone:

“1. Son viviendas de uso turístico las cedidas a terceras personas, de manera reiterada y a cambio de contraprestación económica, para una estancia de corta duración, amuebladas y equipadas en condiciones de inmediata disponibilidad y con las características establecidas por vía reglamentaria. Las viviendas de uso turístico podrán ser comercializadas, además de por las empresas turísticas reguladas en el artículo 33.1 de esta ley, por sus propietarios/as o por la persona física o jurídica que los/as represente. En este último supuesto no se aplicará lo dispuesto en el artículo 33.2 de la ley.

2. Constituyen estancias de corta duración aquellas en las que la cesión de uso es inferior a treinta días consecutivos, y quedan fuera del ámbito de aplicación las que sobrepasen esa duración.

3. Las personas propietarias y/o comercializadoras quedarán obligadas frente a la Administración turística al cumplimiento de las obligaciones impuestas en la presente ley y normas que la desarrollen, respondiendo de manera solidaria frente a aquella, incluida la obligación de suscribir y mantener vigentes los seguros de responsabilidad civil para estas viviendas.

4. Las viviendas de uso turístico requieren de la correspondiente declaración previa de inicio de actividad ante la Administración turística.”

Este artículo, introducido en la Ley 7/2011, de 27 de octubre, por el artículo 37 de la Ley 12/2014, de 22 diciembre, de medidas fiscales y administrativas, integra la figura de la VUT, en la normativa sectorial turística de la comunidad autónoma gallega, como una nueva modalidad para el ejercicio de la actividad turística, estableciendo una nueva categoría de alojamiento turístico.

En el marco de la Disposición final primera de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, que autoriza a la Xunta de Galicia para dictar cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo de la presente ley fuesen precisas, se aprueba el Decreto 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia.

El artículo 5 del Decreto 12/2017, de 26 de enero, nos aporta el concepto de VUT completando la definición ya recogida en el artículo 65 bis de la Ley 7/2011, de 27 de octubre:

“1. Son viviendas de uso turístico las cedidas a terceras personas, de manera reiterada y a cambio de contraprestación económica, para una estancia de corta duración, amuebladas y equipadas en condiciones de inmediata disponibilidad y con las características previstas en este decreto. La cesión de este tipo de viviendas será de la totalidad de la vivienda, sin que se permita la cesión por estancias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.e) de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos.¹ Las viviendas de uso turístico podrán ser comercializadas, además de por las empresas turísticas reguladas en el artículo 33.1 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, por sus propietarios/as o persona física o jurídica que los/las represente. En este último supuesto no se aplicará lo dispuesto en el artículo 33.2 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre.

2. A efectos del presente decreto constituyen estancias de corta duración aquellas en las que la cesión de uso es inferior a treinta días consecutivos, quedando fuera del ámbito de aplicación las que sobrepasen esa duración. Se considerará cesión reiterada cuando la vivienda se ceda dos o más veces dentro del período de un año.

3. Las personas propietarias y/o comercializadoras quedarán obligadas frente a la Administración turística al cumplimiento de las obligaciones impuestas en la Ley 7/2011, de 27 de octubre, y en este decreto, y responderán de manera solidaria frente a aquélla.

4. Las viviendas de uso turístico requieren de la correspondiente declaración previa de inicio de actividad ante la Administración turística.

5. El cumplimiento por parte de estas viviendas de la normativa sobre promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas será el correspondiente a los edificios de uso privado.

6. Las viviendas de uso turístico estarán situadas en suelo de uso residencial. Además, cuando la normativa urbanística lo permita, las viviendas de uso turístico podrán estar situadas en suelos de uso distinto al residencial. Los ayuntamientos podrán establecer limitaciones en lo que respecta al número máximo de viviendas de uso turístico por edificio o por sector.

7. En el caso de que la vivienda esté situada en suelo rústico de conformidad con lo establecido en la normativa reguladora del régimen del suelo de Galicia, únicamente podrán tener la condición de viviendas de uso turístico las edificaciones legalmente existentes en aquél.”

¹ Indicar que el artículo 4.2 y el artículo 5.1, párrafo primero, segundo inciso del Decreto 12/2017, de 26 de enero, han sido anulados por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, mediante Sentencia núm. 1401/2019 de 21 de octubre 2019, (Recurso de Casación núm. 4142/2018):

Artículo 4.2: “La comercialización de la vivienda turística deberá consistir en la cesión temporal del uso y disfrute de la totalidad de la vivienda, por lo que no se permite la formalización de contratos por habitaciones o la coincidencia dentro de la vivienda de usuarios que formalicen distintos contratos.”

Artículo 5.1, párrafo primero, segundo inciso: “La cesión de este tipo de viviendas será de la totalidad de la vivienda, sin que se permita la cesión por estancias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.e) de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos.”

Del tenor literal del conjunto normativo que regula las VUT en la comunidad autónoma gallega, y a la vista del contenido de la Sentencia núm. 1401/2019 (Recurso de Casación núm. 4142/2018), podemos concluir, que una vez que se lleve a puro y debido efecto el cumplimiento del fallo de la sentencia, esta nueva modalidad de alojamiento turístico posibilitará la cesión por estancias y la formalización de contratos por habitaciones, pudiendo coincidir dentro de una misma vivienda usuarios que formalicen distintos contratos.

El resto de los requisitos contemplados en la norma permanecen inalterados, al ceñirse la estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Administración General del Estado y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia contra el Decreto 12/2017, de 26 de enero, a la anulación del artículo 4.2 y el artículo 5.1, párrafo primero, segundo inciso (Ver nota de pie de página anterior).

Son requisitos previos para el inicio de la actividad, la obligatoriedad de presentar declaración responsable de inicio de actividad y la posterior inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de la Comunidad Autónoma de Galicia, así como el seguro de responsabilidad civil. Importa, también destacar el papel atribuido a los ayuntamientos en el control de esta actividad ya que pueden establecer el número máximo de VUT permitidas (por edificio, o sector) para un área geográfica determinada.

Por último, son obligaciones vinculadas al ejercicio de la actividad, el cumplimiento de ciertos requisitos técnicos y de mobiliario, como por ejemplo la obligatoriedad de calefacción en todas las estancias de uso de la clientela, el rótulo informativo de disponibilidad de hojas de reclamaciones, un número de teléfono de asistencia 24 h, entre otros.



1.3. **DEFINICIÓN DE ALOJAMIENTO LOCAL**

En Portugal, el equivalente a las VUT son los establecimientos de alojamiento local (AL) que, de acuerdo a la legislación de este país corresponden a todos aquellos establecimientos que “prestan servicios de alojamiento temporal, concretamente a turistas, mediante remuneración”² que no se encuadren en la categoría de negocios turísticos (o sea, todos aquellos establecimientos no incluidos por el Régimen Jurídico de las Empresas Turísticas (números 2 y 3 do artigo 2º do decreto-Ley nº 39/2008, de 7 de marzo y ulteriores modificaciones. Se trata, pues, de una categoría residual, regulada por un régimen jurídico propio (Decreto-Ley nº 128/2014, de 29 de agosto y ulteriores modificaciones - *Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local*), compuesta de 4 modalidades³:

² http://business.turismodeportugal.pt/pt/Planear_Iniciar/Como_comecar/Alojamento_Local/Paginas/default.aspx

³ Idem.

- La “*moradia*” turística - unidad de alojamiento constituida por un edificio autónomo, de carácter unifamiliar.
- El apartamento turístico⁴ - unidad de alojamiento constituida por una fracción autónoma de edificio o parte de edificio urbano susceptible de utilización independiente.
- Los establecimientos de hospedaje – las respectivas unidades de alojamiento solo constituidas por habitaciones, integrados en una fracción autónoma del edificio, en un predio(s) urbano(s) susceptible de utilización independiente. Se encuadran en esta categoría los *hostel*⁵ (establecimiento de hospedaje donde la unidad de alojamiento predominante es el dormitorio).
- Los “*quartos*” turísticos – cuando la explotación de alojamiento local está hecha en la residencia del titular (correspondiente a su domicilio fiscal) siendo la unidad de alojamiento la habitación.

Es necesario atender al hecho de que el alojamiento local está, por su normativa, limitado en cuanto a su capacidad máxima (9 habitaciones y 30 huéspedes) con la excepción del concepto *hostel* que no tiene límite de capacidad y en que de las habitaciones turísticas, sólo tres pueden ser residencia del titular⁶. Y mencionar también los límites impuestos a los apartamentos turísticos que impone que cada propietario o titular de explotación de alojamiento local apenas pueda explotar, por edificio, hasta 9 unidades sin exceder 75% del número de fracciones o partes independientes del edificio.



1.4. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN PORTUGAL Y GALICIA

► 1.4.1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN GALICIA

La Comunidad Autónoma de Galicia, a través del artículo 148.1.18^a de la Constitución Española, en relación con el artículo 27.21 de su Estatuto de Autonomía, aprobado mediante la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo, en su ámbito territorial, pudiendo dictar las normas legales y reglamentarias que considere oportuno, para la regulación y desarrollo del sector.

⁴ Nótese que la figura del apartamento turístico está también prevista en el Régimen Jurídico de *Empreendimentos* turísticos (artigo 14^o) a los cuales deben de estar asociados “un conjunto adecuado de estructuras, equipamientos y servicios complementarios”, estableciendo como número mínimo de unidades de alojamiento de esta categoría 10.

⁵ Nótese que, de acuerdo con la última modificación del régimen jurídico del alojamiento local, no es posible proceder al registro de esta tipología de alojamiento local en predios en que coexista vivienda particular sin deliberación previa de la respectiva comunidad.

⁶ http://business.turismodeportugal.pt/pt/Planear_Iniciar/Como_comecar/Alojamento_Local/Paginas/default.aspx

Desde la aprobación y entrada en vigor del Estatuto de Autonomía han sido diversas las disposiciones aprobadas que han regulado aspectos específicos de la actividad turística, no siendo abordada su regulación, de forma global e integral, hasta la aprobación de la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia que unifica la regulación sobre la ordenación del turismo, hasta la fecha dispersa a través de diversas normas, sin que se fijase un marco general, adecuado para el desarrollo del sector, ajustado a las peculiaridades del turismo en la Comunidad Autónoma.

La Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo de Galicia deroga la Ley 9/1997, de 21 de agosto, y consigue dar un giro a la perspectiva reguladora hasta ese momento, introduciendo nuevos conceptos inspiradores en la norma, destacando entre ellos el concepto de sostenibilidad.

De acuerdo con la Comunicación de la Comisión Europea de 17 de marzo de 2005 y en línea con la Estrategia de Lisboa de ese mismo año, se persigue un modelo de turismo sostenible. Se reconoce el potencial del turismo para generar empleo y crecimiento, bajo el respeto al patrimonio cultural y natural, contribuyendo al diálogo intercultural y fortaleciendo la identidad del territorio a través de la lengua, la gastronomía, la artesanía, el folclore, y de todos aquellos elementos que la caracterizan y distinguen de otros territorios con los que debe competir.

En la actualidad, la norma autonómica que regula el sector turístico es la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia que deroga la Ley 14/2008, de 3 de diciembre.

Esta norma nace con la finalidad de eliminar imprecisiones en ciertos conceptos y resolver disfuncionalidades y lagunas existentes en la regulación de un sector, clave en la economía gallega. Se trata de dar respuesta a las demandas de los distintos agentes sociales, surgidas a raíz de una reflexión entre el sector público y privado sobre la situación del turismo en Galicia. De esta forma surge el Plan de Acción del Turismo de Galicia, como un instrumento para la gestión integral del turismo, a través del cual se establecen las líneas básicas a desarrollar.

La consolidación del sector precisa de una modernización del marco legislativo, uno de los objetivos a alcanzar por la norma, y que permita eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de quienes presten servicios en los estados miembros y a la libre circulación de servicios entre estos, garantizando la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio de las libertades fundamentales del Tratado de la Unión Europea, objetivos coincidentes con la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, ya recogidos en la anterior Ley 14/2008, de 3 de diciembre.

Se persigue el refuerzo del papel social del turismo, superando la mera capacidad de generar empleo y transitando hacia una redistribución mejor de la riqueza, potenciando zonas ricas en recursos, pero pobres en infraestructuras y aprovechando sinergias que se producen entre los distintos agentes. En definitiva, se configura el turismo como factor de reequilibrio territorial y cohesión social, así como instrumento vertebrador del territorio.

Se apuesta por un desarrollo del turismo sostenible y respetuoso con los recursos que conforman la imagen de Galicia: naturaleza, medio ambiente y paisaje, patrimonio cultural y lingüístico, y especialmente con los caminos de Santiago. Elementos de la cultura gallega, que deben hacer del territorio un destino único y diferenciado, eje de la comunicación promocional, bajo la marca Galicia, como marca turística global.

La tendencia, tanto a nivel nacional como internacional del alquiler por días o semanas de viviendas habituales con fines turísticos, favorecida por el desarrollo de las nuevas tecnologías, dio lugar a la creación de plataformas digitales que a través de sus páginas web comenzaron a ofertar un nuevo tipo de alojamiento, permitiendo su contratación, en línea, de forma rápida y sencilla. A raíz del impacto de este nuevo fenómeno y de su rápido crecimiento surge la necesidad de resolver problemáticas de diversa índole en materias de carácter económico, social, fiscal y tributario; de garantía, seguridad y satisfacción para los usuarios/as; de calidad en la oferta; de molestias causadas a los residentes; de intrusismo y competencia desleal; entre otras.

La Ley 12/2014, 22 diciembre, de medidas fiscales y administrativas, con el fin de ordenar y definir las VUT en Galicia, modifica a través de su artículo 37, la Ley 7/2011, de 27 de octubre, introduciendo un nuevo artículo, el artículo 65 bis, integrando esta figura en la normativa sectorial turística de la comunidad autónoma gallega, como una nueva modalidad para el ejercicio de la actividad turística, estableciendo una nueva categoría de alojamiento turístico, a las ya existentes.

Posteriormente, en el marco de la Disposición final primera de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, se aprueba el Decreto 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia (que regula los apartamentos y viviendas turísticas e introduce la regulación de las VUT).

El Decreto 12/2017, de 26 de enero, consta de un total de cuarenta y cinco artículos, estructurados en cinco capítulos, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, a través de cuyo contenido se determina el objeto y el ámbito de aplicación de la norma reglamentaria, el concepto y clasificación de los apartamentos, viviendas turísticas y VUT (capítulo I); la regulación de los apartamentos turísticos y viviendas turísticas (capítulo II); el régimen para el ejercicio de la actividad de apartamentos y viviendas turísticas (capítulo III); la ordenación de las VUT (capítulo IV); y el régimen sancionador aplicable en la materia (capítulo V).

► 1.4.2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN PORTUGAL

La figura de AL surge por primera vez, en Portugal, en el ámbito del *Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos* (Decreto-Ley n° 39/2008, de 7 de marzo) que lo considera como una figura residual asociada a todos los establecimientos de alojamiento temporal que no cumplen los requisitos impuestos por ese diploma a los establecimientos turísticos.

Complementariamente, fue publicada la *Portaria* n° 517/2008, de 25 de junio, con la definición de los requisitos específicos a respetar por los establecimientos de AL así como los procedimientos a desenvolver con vista a su registro formal. Esta *portaria* fue actualizada, en 2012, por la *Portaria* 138/2012, de 14 de mayo. Ambas *portarias* definen tanto los requisitos de instalación como el papel central de los municipios en el proceso de registro de estas unidades, profundizando, la segunda, en las exigencias que deberían cumplir en la obtención de ese registro y permitiendo ese mismo registro a través de una ventanilla única electrónica.

En 2014, debido a la importancia creciente del AL para el crecimiento turístico exponencial que el país registra, está establecido un régimen jurídico propio para esta categoría de alojamiento: el *Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local* (decreto-Ley n° 128/2014, de 29 de agosto). En su preámbulo puede leerse, como justificación de la necesidad de un régimen jurídico específico para el AL, que:

La dinámica del mercado de la oferta y demanda del alojamiento hace surgir y proliferar un conjunto de nuevas realidades de alojamiento que, siendo formalmente equiparables a las previstas en la Portaria n.º 517/2008, de 25 de junio, determinan, por su importancia turística, por la confirmación de que no se trata de un fenómeno pasajero y por la evidente relevancia fiscal, una actualización del régimen aplicable al alojamiento local.

En él se establecen:

- El concepto y modalidades de AL.
- El concepto de prestación de servicios de alojamiento.
- La forma y requisitos del respetivo registro y obtención del título de apertura.
- Los requisitos mínimos y los límites máximos (capacidad, requisitos generales, requisitos de seguridad, entre otros).
- El concepto de hostel.
- Las normas de explotación y funcionamiento (licencia de apertura, placa de identificación, período de funcionamiento, libro de reclamaciones, entre otros).
- Competencias de fiscalización.
- Infracciones, sanciones y contra ordenaciones.

Desde entonces, esta normativa ha sido sucesivamente mejorada. En un primer momento, por el decreto-Ley nº 63/2015, de 23 de abril, que busca (como se puede leer en el preámbulo de este documento) la intensificación del régimen de los hostel de modo que también conste de este jurídico. En un segundo momento, a través de la Ley nº 62/2018, de 22 de agosto.

Esta segunda alteración, de naturaleza profunda (dando origen la re publicación del régimen jurídico en cuestión), trae como principales novedades, las siguientes:

- La obligatoriedad de poseer un seguro multi-riesgo de responsabilidad civil.
- La imposibilidad de registro de hostels en predios coexistiendo con residencia sin previa deliberación del respectivo condominio (que también podrá proponer su cierre siendo, sin embargo, la última palabra será del presidente de la cámara (alcalde) teniendo en cuenta la fundamentación presentada por el condominio) y la obligatoriedad de pago de contribuciones adicionales a esa comunidad, debido al mayor uso adicional de las partes comunes.
- La clarificación de la forma de cálculo de la capacidad máxima en las modalidades de *moradia*, apartamento, habitación y establecimiento de hospedaje.
- La posibilidad de que los ayuntamiento puedan definir límites a la instalación de nuevos AL pudiendo imponer límites relativos al número de nuevos AL (lo que deberá ser efectuado mediante reglamento y decisión fundamentada).
- La imposibilidad de que un mismo propietario pueda explotar más de 7 establecimientos de AL en las áreas de contención siendo, el registro de apartamento y *moradias* turísticas, personal e intransmisible en estas mismas áreas.
- Volviendo las competencias de control e inspección, son competencias compartidas entre ayuntamientos y la *Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)*.
- La obligatoriedad de fijación de placas identificativas (junto a la entrada del establecimiento, en el caso de los apartamentos y habitaciones turísticas o junto a la entrada del edificio en el caso de las *moradias* y *hostels*).
- La obligatoriedad de existencia de un libro de reclamaciones.

El *Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local* consta de un total de treinta y cinco artículos, estructurados en seis capítulos (siendo el último dedicado a las disposiciones finales y transitorias).

La formalidad del decreto no debe esconder que su objetivo último es responder a la necesidad de prevenir a "turistificación" de las ciudades (y los movimientos especulativos de ahí derivados) garantizando, simultáneamente, el derecho a la residencia y, simultáneamente, salvaguardando los impactos positivos del turismo para el desarrollo local.

Se trata, igual que en el caso gallego, de apostar por el desarrollo de una actividad turística sostenible y que sea un verdadero impulsor un factor de reequilibrio territorial y de cohesión social.

Una última nota para indicar que la región autónoma de Azores dispone de legislación específica para regular el alojamiento local y la región autónoma de Madeira transpuso la legislación nacional a su cuadro normativo regional.



1.5. CONSECUENCIAS Y COMPONENTES SOCIOECONÓMICOS DE LAS VUT/AL

La ciudad representa el sistema más complejo de agrupación humana de las sociedades, por pequeña en población que sea una ciudad, es un complejo sistema de relaciones, de actividades, de interrelaciones de distintos agentes, y el centro, para lo bueno y para lo malo, de las actividades humanas.

De entre todas estas actividades que alberga la ciudad, la principal, la que representa su mayor proporción y la que evidentemente es su razón de ser principal, es su uso residencial.

La vivienda y la actividad residencial en general han sufrido importantes cambios a lo largo de la historia influenciadas por muy distintos factores externos e internos. El último, que justifica este informe, ha sido la incursión en el panorama urbano mundial de las conocidas como VUT/AL (en el caso portugués *moradias*, apartamentos o habitaciones turísticos), que las nuevas aplicaciones informáticas y el avance de la economía colaborativa han permitido generalizar y extender a prácticamente todos los rincones del mundo, y consiguientemente, influir enormemente el mercado de vivienda a nivel local.

Evidentemente, la vivienda es un sector muy complejo que está muy expuesto a los cambios socioeconómicos, a las tendencias urbanas, a la cultura y tradición en la forma de acceder a este bien básico, a las propias “reglas” de oferta y demanda del mercado, a los distintos modelos de planeamiento y urbanismo, y también a los efectos de la nueva revolución digital que está transformando a la sociedad en general.

Esta transformación social viene de la mano de la crisis económica de 2008, que exigió que la creatividad generara tanto nuevas fuentes de ingresos para las familias como nuevas fórmulas para acceder y utilizar bienes y servicios “indispensables” para la calidad de vida de los ciudadanos.

Su puesta en común para múltiples utilizadores permitió no sólo la continuidad en su consumo, sino también la inclusión, en la decisión de compra, de criterios de sostenibilidad y de utilización racional de esos bienes (bajo la lógica gasto-beneficio). Representó, además, la generación de nuevos modelos de negocios y la oportunidad de franjas poblacionales tradicionalmente condenadas al desempleo de larga duración ingresar, por su cuenta, en el mercado laboral.

Por otro lado, los cambios sociales que está trayendo la digitalización generalizada de las actividades humanas, vienen para quedarse, y por supuesto también están transformando aspectos relacionados con la vivienda, especialmente en la accesibilidad de la información y en la apertura de nuevos modelos económicos como son las VUT/AL.

Como evidentemente es imposible la anulación de esta digitalización que es una revolución mundial, se hace necesaria su regulación para evitar las consecuencias negativas asociadas que su desregulación podría causar en nuestras ciudades y sociedades.

En un principio, las herramientas digitales permitieron nuevos modelos de economía colaborativa; especialmente exitosos en su expansión fueron el surgimiento de nuevas fuentes “colaborativas” de financiación al consumo y a la producción, los del uso del coche compartido, los de acceso de servicios profesionales o los de nuevos modelos de alquiler de vivienda muy orientada a los usos turísticos. Pero, si bien en un principio estos nuevos procesos tuvieron efectos positivos, permitiendo a los particulares dar servicios eliminando intermediarios y rebajando el precio final con un servicio distinto que ampliaba la oferta existente, el tiempo (y la no regulación) ha llevado a que algunos de estos procesos de economía colaborativa se hayan deformado para convertirse en nuevos modelos empresariales dirigidos por inversores y empresas inmobiliarias que nada tienen que ver con aquellos comienzos colaborativos y de particulares.

La multiplicación de la dedicación de viviendas al sector turístico, especialmente temporal, ha sido una de las razones que ha originado recientemente el **aumento del precio de alquiler en Galicia y el Norte de Portugal**. Pero no es la única razón que está generando el alza del precio de vivienda de alquiler. Existe un aumento de la demanda que se une a la menor oferta por dedicarse muchas de las viviendas al alquiler turístico cuando antes se dedicaban al alquiler residencial de personas autóctonas.

Hay dos razones que también colaboraron a esta **mayor demanda de alquiler y por lo tanto de precio**, en un primer lugar la reactivación económica con lo que esto ocasiona de mayor demanda por la movilidad laboral y también por el deseo de independencia de las personas que consiguen nuevos empleos pero, sobre todo, por el cambio de paradigma de acceso a la vivienda tras la importantísima crisis económica que sufrieron nuestros países originados desde una crisis crediticia inmobiliaria y que tuvo unas consecuencias dramáticas en las pérdidas de su vivienda para muchas familias.

Esta crisis de la que aún no nos hemos recuperado totalmente, ha originado un **cambio de modelo de acceso a la vivienda**, aumentando el alquiler frente a la compra. Como decíamos, la dramática experiencia en la crisis vivida en estos años en el sur de Europa, pero también el cambio en los criterios bancarios de otorgamiento de créditos hipotecarios ha modificado la histórica tendencia española de tenencia en propiedad de la vivienda frente al alquiler⁷ más habitual en otros países del norte de Europa.

En todos los países del mundo, y tampoco Galicia y el norte de Portugal han quedado ajenos a este proceso, el enorme éxito de la VUT/AL, sumado a la baja rentabilidad de otros productos financieros, especialmente bancarios en estos últimos años, ha atraído inversiones profesionalizadas a este campo, **concentrando viviendas turísticas en manos de inversores y/o empresas profesionalizadas**, que alejándose del modelo originario de económica colaborativa, han aprovechado el escaso control y regulación, para extender sus inversiones y hacerse con gran parte del negocio de alquiler de viviendas de uso turístico en nuestros países, este modelo empresarial, ha sido uno de las causas del problema social al concentrar varias viviendas en un mismo inmueble o al tener los promotores un menor arraigo social con la zona o vecinos del bloque en el que se ubican.

En algunas ciudades, especialmente Porto centro, el enorme aumento del turismo ha originado también la transformación de edificios residenciales en nuevos hoteles, disminuyendo por tanto la oferta residencial habitual y con un fenómeno de expulsión de residentes hacia la periferia.

En Portugal debemos de sumar un factor adicional, a saber, la política fiscal nacional aplicada durante los últimos años para atraer inversores a la compra de vivienda y que ha sido otro factor determinante para el aumento de demanda en zonas de mayor valor patrimonial, especialmente de particulares y fondos extranjeros, y ha sacado del mercado habitual un buen número de viviendas. A los beneficios fiscales concedidos se añade la atribución de residencia a los no residentes (el Golden visa para los no europeos y el estatuto fiscal del residente no habitual a los europeos no lusos)⁸.

Estas medidas, han dinamizado en los últimos 4 años un “turismo residencial” que ha encajado el acceso a la vivienda a los locales en los principales núcleos, y que apunta ser un fenómeno que empieza a trasladarse de Porto y Lisboa a otras zonas del país. Titulares de estudiantes manifestándose por la imposibilidad de conseguir alojamiento en las ciudades, e incluso de profesores desplazados para los que este coste es inaccesible o a veces inexistente comienzan a ser recurrentes.

⁷ Esta alteración no se verificó en Portugal, debido a la ineficiencia que aún hoy caracteriza el mercado del alquiler. Teniendo esta ineficiencia, y siendo más patente con el “desvío” de casas para el alquiler a turistas, dio origen a un paquete legislativo, que entra en vigor en 2019 e incide sobre 3 áreas: la fiscalidad, el arrendamiento urbano y las políticas públicas de vivienda.

⁸ Para un jubilado francés, basta con comprarse un apartamento en Porto, sea cual fuere la inversión, e instalarse en el país, para dejar de pagar impuesto sobre la renta de las personas físicas en su país). Y, para un brasileño, con la compra de una vivienda de inversión de al menos 500.000€, se le concede la residencia. Un docente universitario español que se afincó en Portugal tendrá durante 10 años una tarifa plana de IRS (IRPF) del 20%.

Las organizaciones que agrupan y defienden los intereses de los propietarios de viviendas en alquiler, tanto de uso turístico como de uso habitual, vienen denunciando que otra de las razones por las que muchas de las viviendas que anteriormente se dirigían al alquiler habitual se ofrecen ahora a residencia turística de cortos períodos es por las **escasas garantías que la legislación da al propietario** y que hace que sea menos atractivo el mantenerlas en uso residencial habitual, razón que además se suma a un mayor rendimiento económico para los propietarios⁹, lo que evidentemente es una razón de peso para este trasvase.

Otro de los factores que animan a muchos propietarios a orientar su vivienda hacia el uso turístico frente a otros inquilinos es **su mayor rentabilidad económica**, la ventaja competitiva que representa una menor carga fiscal de esta actividad frente a otros usos turísticos residenciales, la escasa fiscalidad que recae sobre este sector y el hecho de que posiblemente una parte de esa actividad no sea declarada fiscalmente, hace que las viviendas turísticas tengan condiciones más favorables que para otro uso y estén actualmente parcialmente “dopadas” lo que favorece su proliferación. El control y la mayor imposición fiscal son algunas de las medidas que se han tomado en algunos países para empezar a regular esta actividad e igualar algo más las condiciones de competitividad.

Evidentemente los colectivos que más sufren este proceso de “nueva gentrificación” o “segunda generación de gentrificación” son los colectivos más débiles y económicamente menos pudientes, con especial relevancia a la población mayor que vive en zonas céntricas y/o turísticas y a los estudiantes que utilizaban mayoritariamente el alquiler como modelo residencial durante su época estudiantil.

Este aumento de precio en los barrios y zonas habitualmente utilizado por ellos y en inmuebles que durante años se habían alquilado a estos colectivos, les ha hecho desplazarse a zonas más periféricas en busca de alquileres más asequibles, aumentándole en muchas ocasiones los costes de desplazamiento y expulsando de las zonas turísticas a población habitual.

En el caso de los estudiantes universitarios, la proliferación de campus universitarios en muchas de nuestras ciudades en las últimas décadas, así como la disminución a menos de la mitad de los estudiantes universitarios por el descenso de la población en edad universitaria, y la mejora de los medios de transporte público interurbano que permite a muchos alumnos desplazarse diariamente de una ciudad a otra a un coste mucho menor que residir en la ciudad donde tienen su facultad, ha disminuido enormemente a demanda de pisos para estudiantes, lo que ha facilitado que muchos de los que se dedicaban a este sector lo hagan ahora a la vivienda de uso turístico de creciente demanda.

⁹ Se refiere a que, en el caso portugués, la necesidad de reactivar el mercado de alquiler dio origen a una profunda modificación al Regime Jurídico do Arrendamento Urbano, en 2012. El principal objetivo fue facilitar las condiciones de arrendamiento de los inmuebles, así como del proceso de revisión/actualización de las rentas. Este régimen se revisó, como ya se ha indicado, en 2018 (con entrada en vigor en 2019) con vista a la corrección de las externalidades negativas creadas por el crecimiento exponencial del alquiler de corta duración (turístico).

Ya se está experimentando en algunas zonas de las ciudades más turísticas del mundo un proceso que puede llegar a convertir determinadas calles y/o barrios en auténticos parques temáticos turísticos de uso residencial. Y que al menos en muchos casos sin llegar a estos extremos, si está expulsado a mucha población y comercio tradicional, empobreciendo social y culturalmente estas zonas. Galicia y el Norte de Portugal aún no han alcanzado estos extremos dramáticos, aunque en la almendra medieval de Santiago de Compostela, en la época estival en Sanxenxo y en el centro de Porto, el proceso empieza ya a ser preocupante y deben de tomarse medidas preventivas que impidan que se llegue a tal extremo.

Evidentemente, en muchas de las ciudades del Noroeste Peninsular, **estas zonas turísticas coinciden con los cascos históricos tradicionales**, que ven así agravada su ya maltrecha situación y que suman un problema más en su regeneración a los ya habituales de envejecimiento de la población, falta de renovación de la población, problemas de movilidad aparcamiento y accesibilidad, obsoleto de sus instalaciones y servicios o falta en muchos casos de ellas como gas y TIC, falta de actividades económicas y de comercio, y por tanto un problema evidente de expulsión de sus residentes por estas y otras razones.

La situación de los cascos históricos es muy heterogénea en las distintas ciudades del Eixo Atlántico, aunque son muchos los que necesitan mejoras generalizadas. En algunos casos, la actividad turística puede ser un elemento de reactivación socioeconómica (y de estímulo a la recuperación del patrimonio arquitectónico/histórico construido), pero su regulación es también necesaria para una mejor convivencia con vecinos habituales.

Por otra parte, como hemos visto anteriormente, el mercado turístico ha aumentado en las últimas décadas, con excepción de 2018 que ha sufrido un pequeño retroceso, pero parece que la tendencia es que siga aumentando a nivel mundial y también esa parece la tendencia para las ciudades del Eixo Atlántico, muchas de ellas, por no decir todas, con **políticas municipales de captación y aumento de turismo**, y en muchos casos, entendiendo el turismo como una de las palancas de desarrollo socioeconómico de sus ciudades, independientemente de la ideología o color político de sus equipos de gobierno. Políticas que además en general, no han afrontado con profundidad la oferta de alojamiento en su conjunto ni en particular la de las VUT/AL.

Por tanto, vemos que se produce el proceso vicioso perfecto, las zonas de mayor centralidad y mayor valor patrimonial y por tanto turístico, ven aumentada la presión turística que está facilitada por una huida de sus redientes habituales que dejan espacio para las nuevas actividades turísticas.

Como casi siempre, es un proceso de ajuste y de intensidad, si en algunos cascos históricos la llegada de nuevas actividades turísticas puede ser un acicate para comenzar su rehabilitación y su regeneración urbana y social, en otros, el exceso de esta actividad puede empobrecer social y culturalmente estas zonas y “matar” espacios de cierto éxito actual.

Podemos por tanto decir que, por todas estas razones, hay un proceso de menor oferta de viviendas al mercado residencial habitual y una mayor demanda de personas interesadas en alquilar, lo que evidentemente, está originando un alza en los precios del alquiler.

Pero estos cambios de sobresaturación del mercado no han afectado solo al mercado inmobiliario residencial, sino que **se han extendido también al comercio en las zonas más turísticas:**

- En Galicia, desplazando comercios tradicionales orientados a los residentes habituales, por otros negocios más orientados a los turistas o a visitantes ocasionales, tiendas de regalos o souvenirs, actividades económicas relacionadas con el turismo y hostelería enfocada a los visitantes, han expulsado en muchos casos a los comercios y negocios tradicionales, con lo que se ha agravado el problema de calidad de vida en estas zonas.
- En Portugal, generando un nuevo atractivo para los locales comerciales de los centros urbanos, que desde hace varios años sufrían los efectos de la preferencia de los consumidores nacionales por las grandes superficies comerciales. No obstante, al impacto positivo que el incremento del turismo en los centros urbanos en la recuperación del comercio tradicional en estas áreas (muy asociado también al establecimiento de grandes marcas internacionales), añade que el abandono de estos locales, en especial los ubicados en edificios históricos y/o de reconocido valor arquitectónico, ha dado lugar a su reforma para otros fines, como por ejemplo el alojamiento local, generando la necesidad de proteger valores culturales e históricos asociados a la actividad comercial tradicional¹⁰.

Ante esta nueva situación, **el marco normativo, legislativo y de ordenación** no ha sabido responder con la velocidad necesaria, y como en muchas otras ocasiones ha ido por detrás de las transformaciones sociales, lo que no es malo per se, pero si cuando no se responde con la necesaria diligencia.

En el último apartado de este informe, expondremos algunos de los cambios que creemos que se deben afrontar en este nuevo marco normativo y los instrumentos que nuestras ciudades pueden aplicar para no solo evitar y/o mitigar los efectos nocivos de este proceso, si no para reorientarlos y que sean positivos para nuestras ciudades.

¹⁰ En el año 2017 se ha creado el *Regime de Reconhecimento e Proteção de Estabelecimentos e Entidades de Interesse Histórico e Cultural ou Social Local*, que atribuye competencias específicas tanto a la administración central como a los ayuntamientos en el apoyo a aquellos establecimiento y entidades, permitiendo el reconocimiento de su relevancia a nivel local, reconocimiento este que les confiere especial protección en el alquiler urbano y en caso de reformas.

Estos cambios en el uso residencial originados por la proliferación de VUT/AL en las ciudades, los efectos en el comercio tradicional y en la ocupación de espacios públicos urbanos estratégicos por parte del turista ha generado un rechazo del turismo en algunos sectores de la sociedad, incluso “turismofobia”, en especial en los barrios u ámbitos más turísticos, y han comenzado a surgir asociaciones que agrupan a vecinos afectados y a escucharse por parte de pensadores la demanda de un nuevo derecho, lo que se ha empezado a llamar el “**derecho a la ciudad**”, a una ciudad más amigable, más vivible y “propiedad” de sus residentes habituales que hoy se sienten, en algunos casos extremos, externos y acorralados por los turistas en sus propias calles.



TRABAJO DE CAMPO



2

TRABAJO DE CAMPO



2.1. ESTADO ACTUAL DE LA CASUÍSTICA EN LAS CIUDADES DE GALICIA Y NORTE DE PORTUGAL

► 2.1.1. INTRODUCCIÓN

Siendo el objetivo del presente documento, incitar a la reflexión sobre el impacto de la actividad turística en la morfología urbana de las ciudades del Eixo Atlántico, muy especialmente, aquellas consecuencia de la economía colaborativa como factor potenciador del incremento del número de turistas que visitan estos espacios, debemos, en una primera fase de los trabajos, establecer el punto de situación actual, así como la evolución experimentada en los últimos años para que podamos, tanto establecer la necesidad efectiva de este documento, como reflexionar sobre fórmulas a utilizar por las ciudades en la gestión de esos impactos.

Con este fin se procedió a la recogida de información de los municipios a través de cuestionarios online¹¹ y a la consulta de los respectivos documentos de planificación y gestión urbanística. Esta información fue complementada, siempre que fue considerado relevante, con información obtenida a través de los medios de comunicación (digitales y tradicionales) atendiendo a la mediatización que los fenómenos en análisis han ido teniendo en el contexto de las grandes ciudades europeas. Atenta, también, a la divergencia de contextos legales asociados al desarrollo de las VUT/AL en Galicia y en el Norte de Portugal (ver capítulo anterior), a la caracterización del estado del arte que se efectúa a continuación y que se desarrolla a nivel regional (permitiendo, a su vez, identificar las buenas prácticas desarrolladas por las propias ciudades del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular que pueden ser transferidas a las restantes o, incluso adaptadas de modo a formar parte de una estrategia global de acción que pueda ser propuesta por esta asociación.

¹¹ Se presentan, en los anexos I e II, los modelos de cuestionarios realizados entre 15 de marzo y el 15 de julio de 2019 a los municipios asociados del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

► 2.1.2. GALICIA: ESTADO DEL ARTE

La irrupción de nuevas fórmulas para el intercambio de bienes y servicios de carácter no profesional ha supuesto toda una revolución en nuestros días, generando nuevas actividades económicas, que bajo la expresión economía colaborativa, permiten prestar determinados servicios, altamente demandados por la sociedad y con una enorme aceptación por parte de esta. Sectores como el transporte y el alojamiento turístico o alquiler vacacional, se han convertido en los mayores exponentes de este fenómeno, o al menos, en los que más claramente se puede identificar a nivel global.

Diversas estadísticas y estudios multinivel evidencian esta tendencia de la que no escapan las ciudades españolas, donde el sector turístico tiene una importancia económica indiscutible.

El rápido crecimiento del alojamiento colaborativo, en un espacio de tiempo relativamente corto, ha supuesto un impacto sobre los espacios y el medio ambiente urbano y sobre los principios de libertad de empresa, la libre competencia y la garantía de unidad de mercado, que no puede quedar al margen de la regulación, lo que justifica la necesidad de intervención, por parte de los poderes públicos, en el desarrollo de esta actividad económica. El objetivo no debe ser otro que el de valorar, de forma equilibrada y ponderada, todas las vertientes implicadas en el ejercicio de la concreta actividad, limitándose a aquello que sea estrictamente necesario para el cumplimiento del interés general.

La nueva caracterización del turismo, con la irrupción del alojamiento colaborativo, ha forzado a los poderes públicos a nivel estatal, autonómico y local a actualizar su regulación, especialmente en el sector del alquiler de viviendas con fines turísticos.

La proyección territorial de dicha actividad, confundiéndose con las tipologías habitacionales tradicionales propias del espacio urbano - residencia unifamiliar y plurifamiliar - ha facilitado su penetración en el tejido de las ciudades generando no siempre impactos favorables a nivel local. El espectacular incremento unido a la falta de cauces legales y reglamentarios que pudiesen, de forma equilibrada, maximizar los elementos positivos y amortiguar, reducir o eliminar las externalidades negativas de este nuevo fenómeno, ha generado en una parte de la ciudadanía, alarma social y sensación de saturación turística, a las que las ciudades españolas han dado respuesta de muy variadas formas.

Debemos recordar que debido al reparto competencial determinado por la Constitución de 1978, los 17 Estatutos de Autonomía, y por la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local (en adelante LRBRL) y sus posteriores modificaciones, cada administración ha hecho uso de los instrumentos a su alcance, quedando en manos de las autonomías la intervención a través de la normativa sobre ordenación del territorio, como por ejemplo

ha puesto en marcha el Consejo Insular de Mallorca a través de la aprobación del PIAT¹², o de la normativa turística, como por ejemplo ha llevado a cabo Galicia¹³ y la mayor parte de las comunidades autónomas españolas, definiendo esta nueva tipología de alojamiento y adoptando medidas de control o limitación sobre el acceso a la actividad en sí misma.

Por su parte, algunas ciudades, a través de las competencias urbanísticas, como manifestación más clara de la autonomía local, han decidido condicionar la actividad mediante la modificación de sus planes especiales o generales o a través de la aprobación de ordenanzas reguladoras de este uso terciario, en la medida en que se determina una limitación sobre el número o el lugar en el que materialmente se puede llevar a cabo esta actividad, como administración más cercana al ciudadano y con el objetivo único de salvaguardar la ciudad como espacio de convivencia armónica y sostenible desde un punto de vista social y ambiental.

Ante este panorama es necesario analizar la situación del sector turístico y del alojamiento colaborativo a nivel autonómico y local, prestando una especial atención a los 17 ayuntamientos gallegos que forman parte del Eixo Atlántico, entendiendo que las necesidades de cada municipio pueden ser diferentes y que la incidencia de las llamadas viviendas turísticas es diversa, dando lugar a acciones de distinto calado, que deben ser analizadas, de forma que la intervención pública no genere más problemas de los que trata de resolver.

Informaciones generales sobre el mercado inmobiliario

En lo que respecta al mercado inmobiliario debemos indicar, que prácticamente la totalidad de las viviendas en alquiler en Galicia fueron construidas durante las décadas de los años 50 a los años 80 o bien después del año 2000. En su mayoría, son plurifamiliares, de menos de 46m² y de una categoría constructiva intermedia. Desde una perspectiva socioeconómica los hogares que mayoritariamente acuden al mercado de alquiler son hogares formados por parejas con hijos, con algún menor de 16 años y con ingresos entre 1.000 y 2.000 euros mensuales.

El precio medio de alquiler en Galicia, según el portal Idealista, ha subido un 14% entre diciembre de 2015 y marzo de 2018.

Por ciudades, Vigo es la ciudad que presenta un precio medio de alquiler más elevado (8,3 euros por m²), seguida de A Coruña (7,2 euros por m²), mientras que el precio medio más barato está en Ferrol, que supone casi la mitad del precio en Vigo (4,3 euros por m²), y en Lugo (4,8 euros por m²).

¹² Plan de Intervención en ámbitos turísticos de la isla de Mallorca.

¹³ Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia y Decreto 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico.

Según los datos del Observatorio de Vivienda de Galicia, en noviembre de 2018, el número de contratos de alquiler celebrados en A Coruña y Vigo fueron 5.059 y 4.092, frente a los 2.249 celebrados en Santiago, con un precio medio de alquiler muy similar entre las dos primeras ciudades, que oscila entre los 476,60 euros y 479,00 euros, en comparación con un precio medio, sensiblemente inferior en Santiago, de 425,90 euros frente 330,60 euros en Ferrol o 388,60 euros en Lugo.

Las siete grandes ciudades concentran el 30% de las viviendas vacías de Galicia con un total de 89.534 viviendas¹⁴. A Coruña, con 19.283 y Vigo con 18.588 encabezan el ranking en cuanto a inmuebles sin ocupar, aunque en porcentaje de viviendas vacías sobre el total del parque inmobiliario, 14,24% y 12,94% respectivamente, es muy inferior a la media gallega, que asciende a un 18,6%. Lalín, Verín y Sarria son los municipios gallegos del Eixo con mayor porcentaje de viviendas vacías con 28,19%, 25,94% y 25,46% superando con creces la media gallega. La emigración o el éxodo rural explican en parte el volumen de viviendas vacías en Galicia, aunque también tiene una incidencia innegable la estacionalidad en la demanda de alquileres en zonas turísticas de sol y playa.

El nuevo Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (en adelante RDL 7/2019), entre otras cuestiones, abre la puerta a que los municipios puedan gravar la vivienda vacía, a través del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), mediante la modificación del recargo previsto en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LRHL) para los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente.

Crea una bonificación potestativa de hasta el 95% para los inmuebles destinados a alquiler de vivienda con renta limitada por una norma jurídica, a la que podrán acogerse las viviendas sujetas a regímenes de protección públicas en alquiler o viviendas en alquiler social en las que la renta está limitada por un determinado marco normativo.

Además, regula medidas para promover la oferta de vivienda en alquiler y modifica los términos de la Ley de Arrendamientos Urbanos referente a los pisos turísticos para que los regulen las Comunidades Autónomas (CCAA), a través de la normativa turística que resulte de aplicación.

¹⁴ Se utiliza en este informe el término vivienda vacía y los datos facilitados por Federación Galega de Empresas Inmobiliarias (FEGEIN) (analítica de viviendas vacías en Galicia por ayuntamientos numérica y porcentualmente a 20 de febrero de 2019), aunque el término "vivienda vacía" es un término jurídico indeterminado, de difícil definición y clasificación legal y en donde se agrupan muchos tipos de vivienda, en desuso, en uso bajo o incluso en uso particular por sus propietarios aunque no residan habitualmente en ella. En otros casos, viviendas en trámite de rehabilitación o a la espera de un desalojo en alguna pieza del inmueble son también incluidas. La legislación estatal y/o autonómica debería de definir lo que legalmente es una vivienda vacía.

Por último, y respecto al tema que nos ocupa, destacar que en materia de viviendas de uso turístico, el Real Decreto-Ley reforma el régimen de propiedad horizontal que explicita la mayoría cualificada¹⁵ necesaria para que las comunidades de propietarios puedan limitar o condicionar el ejercicio de la actividad, o establecer cuotas especiales o incremento en la participación de los gastos comunes de la vivienda, en el marco de la normativa sectorial que regule el ejercicio de esta actividad y del régimen de usos establecido por los instrumentos de ordenación urbanística y territorial.

Una de las razones en las que el Gobierno español justifica la urgencia y la necesidad de las medidas, recogidas en el Real Decreto-Ley, es el incremento de los precios del mercado de la vivienda, particularmente intenso, en zonas donde la fuerte dinámica inmobiliaria, marcada por una mayor actividad turística, se está produciendo sobre el parque de viviendas existente. Aunque pueden existir diversos factores que explican el incremento en el precio, el fenómeno del alquiler turístico de vivienda a través de plataformas *peer to peer* incide en un contexto en el que la demanda de vivienda en alquiler está creciendo.

Otros factores que inciden sobre el precio de los alquileres son, por una parte, el incremento de la demanda debido a una mayor movilidad laboral o la pérdida de poder adquisitivo y las mayores restricciones al crédito para acceder a una vivienda en propiedad y, por otra parte, el descenso en la oferta en la que influye la reducción del stock de vivienda nueva, la ausencia de nuevas promociones y de parque de vivienda social, desde la crisis.

Caracterización del mercado del alojamiento local

Para analizar la oferta de alojamiento turístico actual en Galicia, debemos estudiar el número de establecimientos, el número de plazas y su distribución para cada una de las tipologías, haciendo especial mención a los ayuntamientos del Eixo Atlántico.

La fuente de información utilizada es el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Galicia (REAT), por lo que los datos extraídos del Instituto Gallego de Estadística a través de la Agencia de Turismo de Galicia se basan en el análisis del alojamiento turístico legalmente registrado en Galicia, a nivel autonómico. En el análisis efectuado debemos hacer una especial mención a la evolución en el número de establecimientos y plazas ofertadas bajo la tipología de VUT. Elemento esencial encuadrado dentro del alojamiento colaborativo, y especialmente en el sector del alquiler de viviendas con fines turísticos, cuyos datos son necesarios para valorar el impacto de esta tipología en el sector turístico gallego y concretamente en el ámbito local.

¹⁵ El acuerdo requerirá el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación. Asimismo, esta misma mayoría se requerirá para el acuerdo por el que se establezcan cuotas especiales de gastos o un incremento en la participación de los gastos comunes de la vivienda donde se realice dicha actividad, siempre que estas modificaciones no supongan un incremento superior al 20%. Estos acuerdos no tendrán efectos retroactivos.

La evolución en el número de establecimientos registrados desde el año 2010 hasta la actualidad es considerable no así si atendemos al número de plazas ofertadas. A 1 de enero de 2019 el número de establecimientos era cuatro veces superior a la cifra registrada en el año 2010, pasando de 2.792 a 11.326 establecimientos en Galicia, incremento considerablemente inferior si observamos la evolución en el número de plazas ofertadas, 121.077 en 2010 y 180.607 en 2019.

A partir del año 2018 (ver cuadro 1), primer año para el que existen datos en el IGE sobre VUT, un poco más de la mitad de los establecimientos registrados en Galicia eran VUT (4.630 de un total de 8.211) cifra que se superó en el año 2019 suponiendo el 67,5 % del total de establecimientos registrados.

	01/01/2018		01/01/2019	
	VUT	TOTAL	VUT	TOTAL
Establecimientos	4.630	8.211	7.643	11.326
Plazas	21.270	158.007	38.583	180.607

Cuadro 1. Fuente: Elaboración propia basada en datos extraídos del IGE.

El número de VUT registradas se incrementó en un 65% entre el año 2018 y 2019 (de 4.630 en el año 2018 a 7.643 en el 2019), incremento que alcanza el 81% si comparamos los datos en cuanto plazas ofertadas (21.270 en 2010 a 38.583 en 2019).

Pero si descendemos de nivel territorial y comparamos las cifras en materia de alojamiento podremos comprobar que esta evolución no es trasladable en igual cuantía a los 17 ayuntamientos que forman parte del Eixo Atlántico en Galicia.

La concentración de los alojamientos turísticos es irregular en el territorio con una distribución sesgada hacia el litoral, tanto en número de establecimientos como en número de plazas, destacando con claridad el litoral atlántico - Rías Baixas - sobre otras localizaciones costeras como la Mariña Lucense o el litoral de Costa da Morte. Otros factores estratégicos como la concentración de la población en torno a las siete grandes ciudades o la importancia de los caminos, especialmente el Camino Francés, dibujan el mapa de establecimientos y plazas de los alojamientos turísticos en Galicia.

En el conjunto de Galicia (ver cuadro 2), los hoteles representan 1 de cada 3 plazas, las VUT suponen 1 de cada 4 y los campamentos turísticos 1 de cada 5 plazas. En el otro extremo, las plazas en viviendas turísticas apenas suponen el 3,80 % de las plazas ofertadas y los establecimientos de turismo rural el 0,72 % del total.

PLAZAS	01/01/2019
Hoteles	55.277
Pensiones	21.554
Albergues turísticos	13.621
Turismo rural	7.014
Campamentos de turismo	33.428
Apartamentos turísticos	9.827
Viviendas turísticas	1.303
Viviendas de uso turístico	38.583

Cuadro 2. Fuente: Elaboración propia basada en datos extraídos del IGE.

Como podemos observar las VUT superan con creces la oferta de otras tipologías, con las que existen similitudes, en cuanto a su regulación. Es el caso de las viviendas turísticas. Ambas tipologías están llamadas a integrarse, bien bajo la denominación de VUT o bien bajo otro tipo de establecimiento que asimile ambas tipologías de alojamiento turístico.

Según el Área de Estudios e Investigación de Turismo de Galicia, territorialmente existe una concentración de VUT en los municipios costeros y en las zonas con un grado intermedio de urbanización. Por geodestinos, destaca la especialización de VUT en la Ría de Arousa, Mariña Lucense y Costa da Morte. A nivel municipal, existe una concentración en Sanxenxo, tanto en plazas como en VUT.

También destacan por su concentración otros ayuntamientos como Barreiros, Foz y Santiago de Compostela. Todos ellos situados en el litoral gallego, a excepción de Santiago de Compostela, donde priman los factores camino y concentración de población - lugar de destino de los distintos caminos y una de las siete ciudades más pobladas de Galicia -.

El análisis municipal evidencia un atractivo turístico de algunos ayuntamientos gallegos, que puede llegar a influir en su funcionamiento, así como en sus dinámicas tanto a nivel económico como social, por ello debemos llevar a cabo un análisis sobre la oferta de alojamiento turístico en los Ayuntamientos del Eixo Atlántico.

El gráfico 1 muestra el número total de alojamientos turísticos registrados en el año a 1 de enero del año 2019 en cada uno de los 17 ayuntamientos que forman parte del Eixo en 2019. Destacan por su mayor volumen de alojamientos, las ciudades de Santiago de Compostela con 768 establecimientos, seguida de Vigo con 367 y A Coruña con 335, frente a municipios como Narón y Lalín con 23 y 22 establecimientos o Verín y O Barco de Valdeorras con 15 y 13 respectivamente.

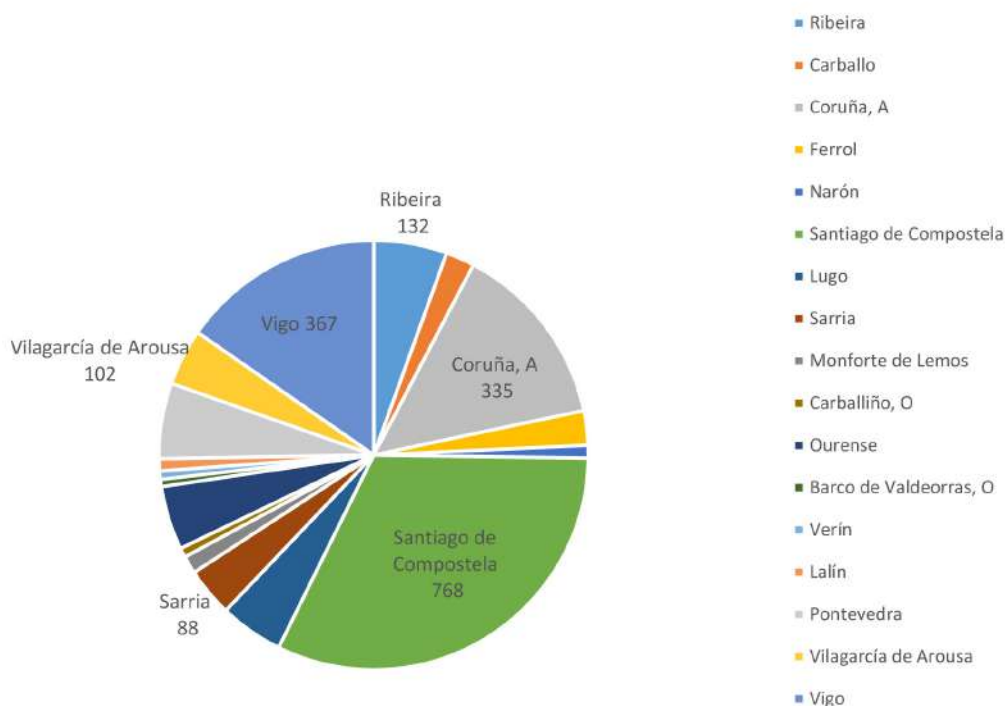


Gráfico 1. Fuente: Elaboración propia basada en datos extraídos del IGE.

Los establecimientos se concentran fundamentalmente en tres de las ocho tipologías de alojamiento. Los hoteles, las pensiones y las VUT suponen el 92,8 % del total de establecimientos registrados.

A pesar de su menor población, municipios como Ribeira, Vilagarcía de Arousa y Sarria cuentan con 132; 102 y 88 establecimientos registrados frente a los establecimientos de municipios con mayor concentración de población como Ferrol con 62, Lugo y Ourense con 115 y Pontevedra con 136. Como podemos observar factores como la localización en el litoral y una concentración de población media, explican los datos mencionados.

El gráfico 2 muestra el número total de plazas ofertadas por los alojamientos turísticos registrados en enero de 2019, para cada uno de los 17 ayuntamientos que forman parte del Eixo.

Las conclusiones son similares a las extraídas comparando el número de establecimientos. Los municipios con mayor número de plazas ofertadas son Santiago de Compostela con 14.007 plazas, seguida de Vigo con 6.551 y A Coruña con 6.298, frente a municipios como Lalín con 473, Verín con 386 y O Barco de Valdeorras con 341 respectivamente.

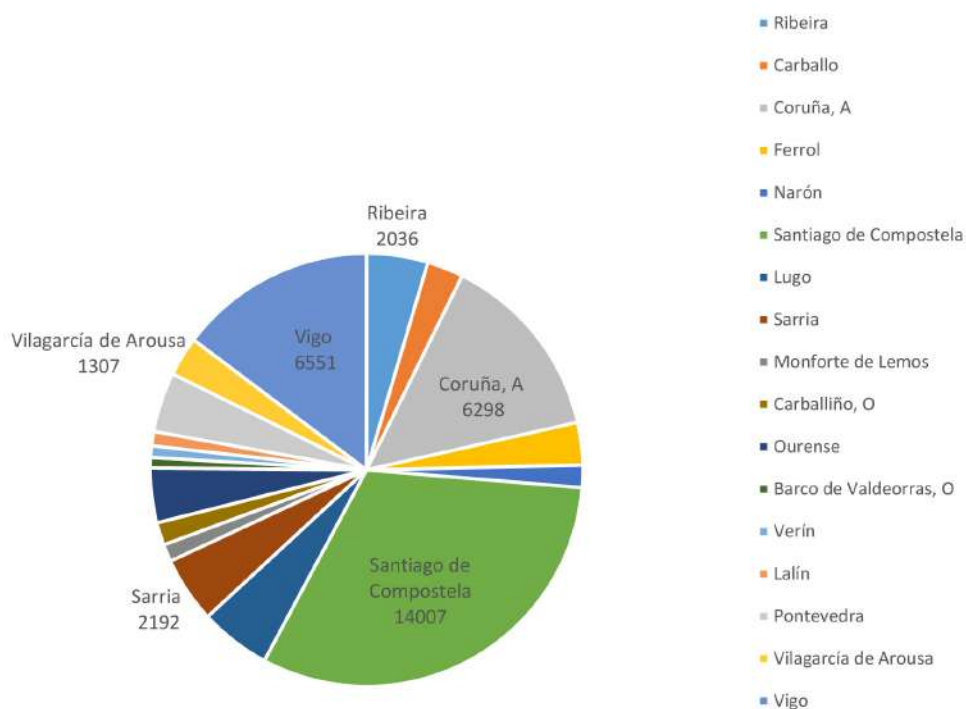


Gráfico 2. Fuente: Elaboración propia basada en datos extraídos del IGE.

Los hoteles, las pensiones y VUT suponen el 78,62% del total de plazas ofertadas mientras que otras tipologías de alojamiento, como las viviendas turísticas, ofertan un número de plazas residual al suponer tan solo el 0,14% del total de plazas ofertadas.

Debemos apuntar que la tipología de alojamiento con un mayor número de establecimientos registrados son las VUT con 1.626, que ofertan 7.405 plazas, mientras que los hoteles son los establecimientos con mayor número de plazas ofertadas con 20.789 y 259 establecimientos. Los municipios con mayor número de albergues turísticos son Santiago de Compostela y Sarria, con 27 establecimientos cada uno, ambos vinculados al factor camino.

Los establecimientos de turismo rural predominan en municipios como Carballo y Sarria con 4, O Carballiño con 5 y Santiago de Compostela con 8.

Los municipios costeros de Ribeira y Carballo con 3, seguidos por Vigo con 2 son los que tienen un mayor número de campamentos de turismo mientras que los municipios de Santiago de Compostela con 19 y A Coruña con 4 son los que cuentan con un mayor número de apartamentos turísticos.

La preeminencia de Santiago de Compostela, tanto en número de establecimientos y plazas como en diversificación de las ocho tipologías de alojamientos, entre los 17 ayuntamientos gallegos del Eixo, es evidente. Sus características particulares dotan a la ciudad de un atractivo turístico múltiple. El valor de las implicaciones de los distintos caminos, como meta de todos ellos, junto con la capitalidad, la localización intermedia en el eje A Coruña-Vigo, la concentración de patrimonio, la atracción de la Universidad o ser centro estratégico aeroportuario, entre otros rasgos característicos, se manifiestan en la mayor capacidad de alojamiento turístico de los 17 ayuntamientos, ocupando el segundo puesto en número de plazas ofertadas, detrás de Sanxenxo, del total de municipios gallegos.

Los gráficos 3 y 4 muestran de forma comparada el número de total de VUT, por establecimientos y plazas, respecto al total de alojamientos turísticos registrados y plazas ofertadas, mientras que el gráfico 5 representa el total de VUT registradas en cada uno de los 17 municipios gallegos del Eixo.

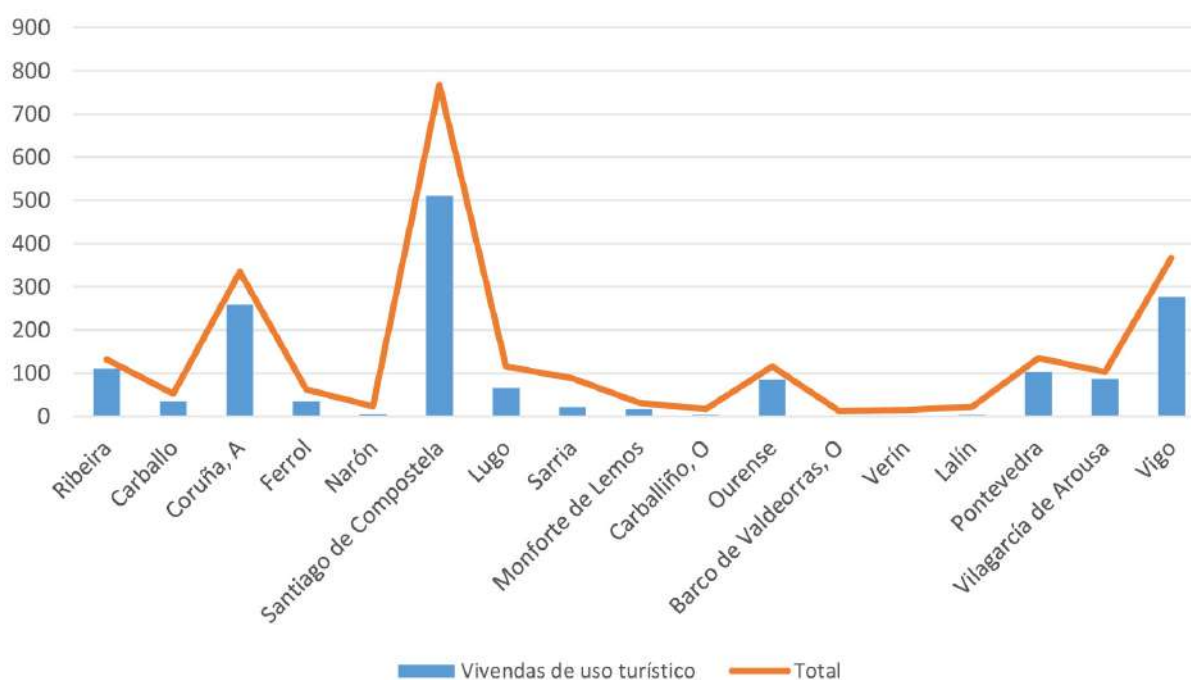


Gráfico 3. Fuente: Elaboración propia basada en datos extraídos del IGE.

Los municipios con mayor número de VUT registradas son Santiago, Vigo y A Coruña con 512; 277 y 258 respectivamente a través de las que se ofertan 2.377; 1.029 y 1189 plazas (ver gráfico 5). Otros municipios, como O Barco de Valdeorras, no cuentan con ningún establecimiento registrado en esta tipología, o bien su número es simbólico. Es el caso de Verín don 2 VUT registradas o Lalín y Narón con 4.

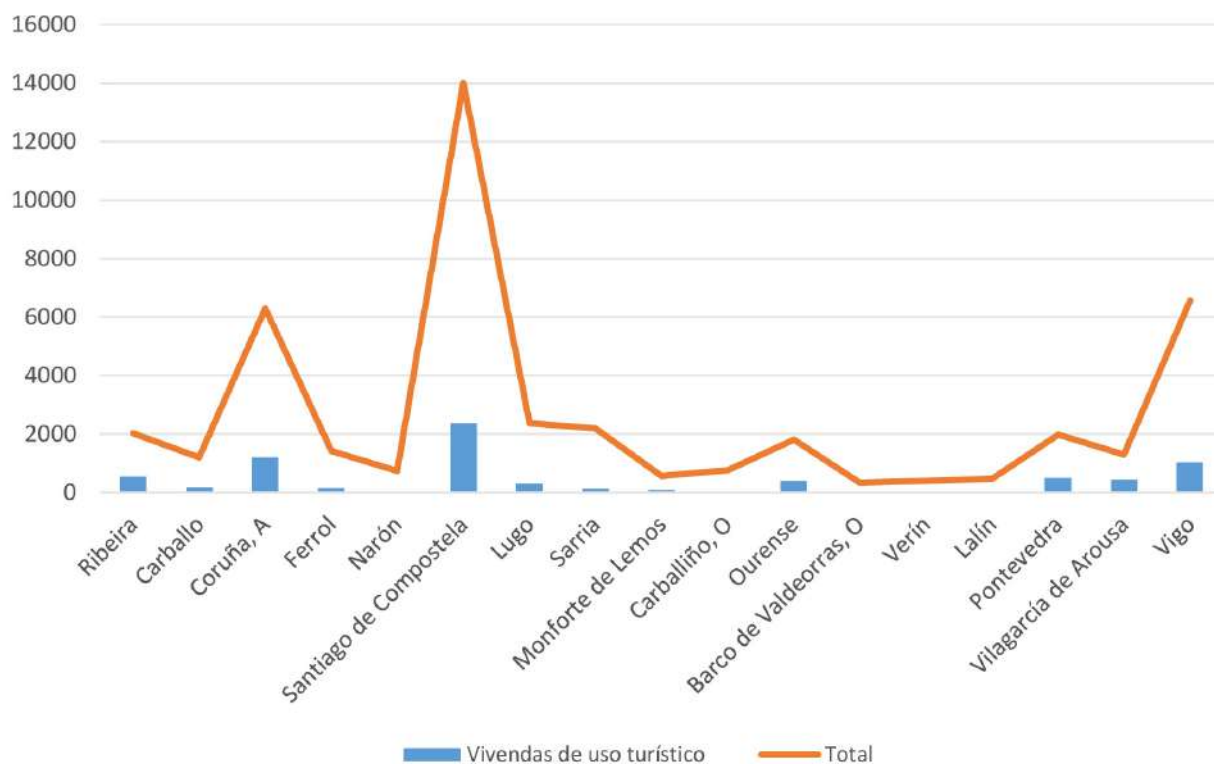


Gráfico 4. Fuente: Elaboración propia basada en datos extraídos del IGE.

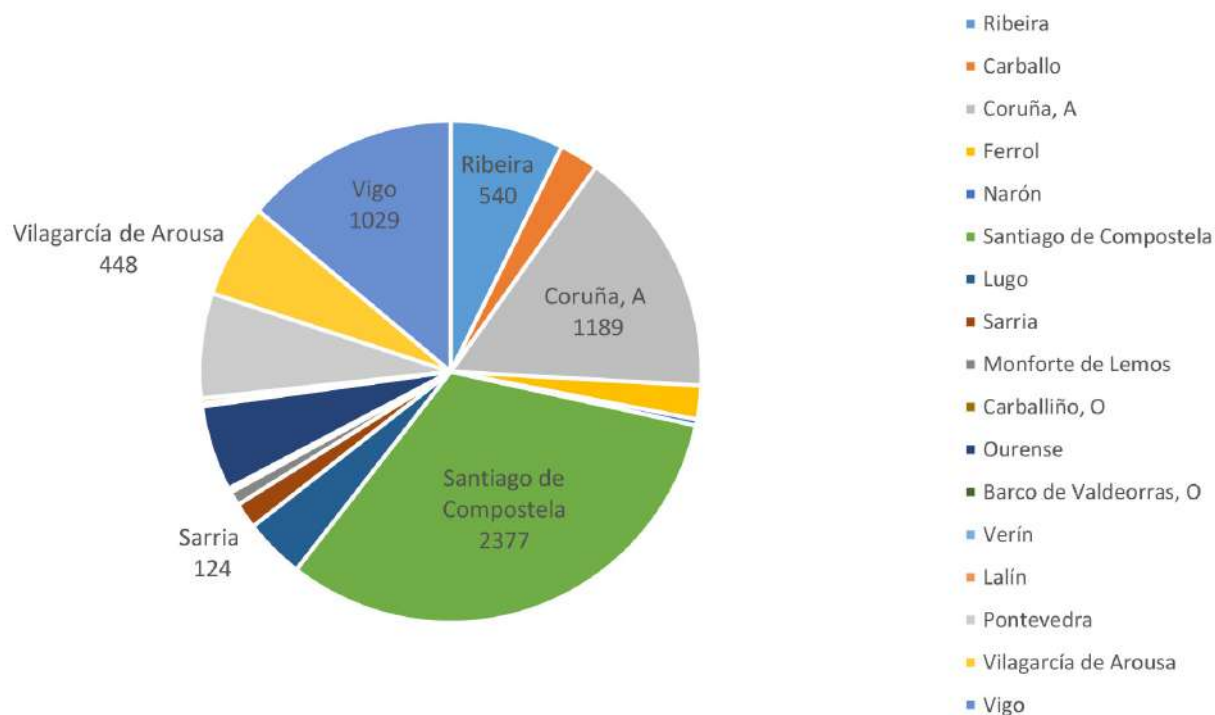


Gráfico 5. Fuente: Elaboración propia basada en datos extraídos del IGE.

Destacar que las VUT son la tipología de alojamiento, junto con las viviendas turísticas, que menor número de plazas ofertan por establecimiento, de ahí las diferencias entre el número de establecimientos y plazas de VUT sobre el total, en los 17 municipios analizados.

Por último, municipios como Ribeira o Vilagarcía de Arousa, a pesar de su población, tienen 102 y 111 VUT registradas, lo que suponen un total de 540 y 448 plazas ofertadas.

Aspectos característicos de Galicia, como el despoblamiento de zonas rurales envejecidas, unidos a la intensidad o ausencia de litoral y al perfil de baja atracción turística de los municipios, que puede estar distorsionada en casos concretos durante la temporada estival, condicionan la oferta de alojamiento y afectan de forma considerable a la provincia de Ourense.

Aun cuando los alquileres a corto plazo existían con anterioridad a la llegada de las plataformas de colaboración, es evidente el papel que dichas plataformas han supuesto en el rápido crecimiento del mercado de este tipo de alquileres en los últimos años, por lo que todos estos datos no estarían completos, si no los cruzásemos con los datos que las plataformas de alquiler colaborativo nos pueden aportar a través de sus registros.

El cuadro 3 representa el número de VUT registradas a nivel autonómico y el precio medio de alquiler a largo plazo en las ciudades de Santiago de Compostela, Vigo y A Coruña.

	Santiago de Compostela	Vigo	A Coruña
VUT registradas	512	277	258
Precio medio alquiler	425,90 €	479,00 €	476,60 €

Cuadro 3. Fuente: Elaboración propia basada en datos extraídos del IGE.

El cuadro 4 nos aporta datos de los alojamientos ofertados por la plataforma en las tres ciudades y los ingresos medios que los anfitriones perciben por el alquiler de dichos alojamientos. No están valorados los distintos costes de mantenimiento que penalizarían las VUT/AL.

	Santiago de Compostela	Vigo	A Coruña
Alojamientos ofertados	654	488	322
Ingresos medios	Entre 476€ y 1.633€	Entre 380€ y 1.395€	Entre 528€ y 1.600€

Cuadro 4. Fuente: Elaboración propia basada en datos extraídos de AirDNA para las estadísticas relacionadas con AirBnB¹⁶.

¹⁶ Datos obtenidos a fecha 04.04.2019

Como vemos en los cuadros 5 y 6 el número de alojamientos ofertados por la plataforma AirBnB supera en las tres ciudades el número de VUT registrado a nivel autonómico. En el caso de Santiago de Compostela la oferta de la plataforma colaborativa es un 27,7% superior a la oferta reglada, en Vigo un 76,2% y en A Coruña un 24,8% mayor.

Además, en ciudades como Santiago de Compostela y A Coruña el ingreso mínimo o ingreso medio en temporada baja que un anfitrión percibe por el alquiler de un alojamiento a través de la plataforma es superior al precio medio de alquiler a largo plazo en ambas ciudades. En la ciudad de Vigo aunque este importe es inferior, se compensa con los ingresos que el anfitrión percibiría de media el resto del año, oscilando el ingreso medio entre los 380,00 euros en temporada baja y los 1.395,00 euros en temporada alta.

Caracterización del mercado de alquiler estudiantil

La Ley 11/1989, de 20 de julio, de ordenación del Sistema Universitario de Galicia, creó las universidades de A Coruña (UDC) y Vigo (UVigo), por segregación de la Universidad de Santiago de Compostela (USC), configurando el Sistema Universitario de Galicia (SUG) integrado por tres universidades, estructuradas a su vez en siete campus universitarios, que se corresponden con las siete principales ciudades de Galicia: Campus de A Coruña y Campus de Ferrol, en la Universidad de A Coruña; Campus de Santiago de Compostela y Campus de Lugo, en la Universidad de Santiago de Compostela y Campus de Vigo, Campus de Ourense y Campus de Pontevedra, en la Universidad de Vigo.

Durante el curso 2017/2018, según datos de la Consellería de Cultura Educación y Ordenación Universitaria facilitados al IGE, un total de 49.678 estudiantes se matricularon en las tres universidades gallegas.

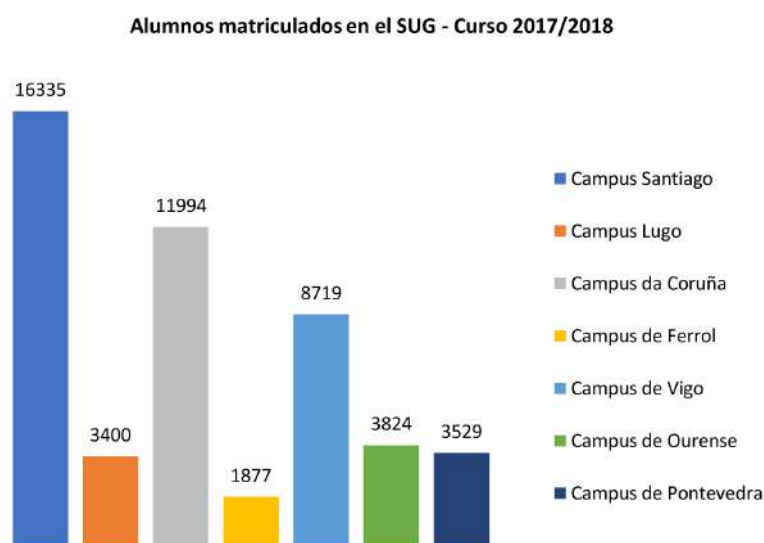


Gráfico 6. Fuente: Elaboración propia basada en datos extraídos del IGE.

Un 39,73% de las matriculas fueron formalizadas en la USC, un 27,92% a la USC y un 32,35% a la UVigo.

La oferta de alojamiento público del SUG, a través de los diferentes servicios de asistencia proporcionada a las personas miembro de la comunidad académica, alcanzó durante el curso 2017/2018 las 1.614 plazas (ver cuadro 5), otorgadas de acuerdo con la puntuación total obtenida por la persona solicitante, conforme a criterios académicos y económicos, estos últimos, en función de la Renta Personal Disponible (RPD) establecidos en las bases de las respectivas instituciones académicas. Los precios varían entre los 130 euros al mes en habitación individual con calefacción, electricidad, agua y conexión wifi para las y los estudiantes sin bolsa en los campus de A Coruña y Ferrol, y los 61 euros mensuales que tendrían que abonar aquellas/os que acreditan una RPD de hasta 2.500 euros, en los campus de Santiago y Lugo.

A la oferta pública de alojamiento del SUG hay que añadir un total de 220 plazas más en las *Residencias Xuvenís* (ver cuadro 6) dependientes de la Consellería de Política Social en los campus de Lugo, Ourense y Vigo, con lo que la cifra total de alojamiento público (SUG y Xunta de Galicia) en las tres universidades gallegas es de 1.834 plazas.

		Caracterización de la oferta pública de alojamiento estudiantil del SUG
Universidad de A Coruña	A Coruña	Oferta compuesta por: - Residencia pública universitaria “Elvira Bao”, con un total de 46 plazas y habitaciones por valores entre 100€ y 195€.
	Ferrol	Oferta compuesta por: - Residencia pública universitaria de Ferrol, con un total de 22 plazas y habitaciones por valores entre 100€ y 195€.
Universidad de Santiago de Compostela	Santiago de Compostela	Oferta de un total de 978 plazas compuesta por las siguientes unidades de alojamiento: - Colexio Maior Fonseca - Colexio Maior Rodríguez Cadarso - Colexio Maior San Clemente - Residencia Universitaria Burgo das Nacións - Residencia Universitaria Monte da Condesa
	Lugo	Oferta compuesta por: - Residencia pública universitaria “Jesús Bal y Gay”, con un total de 93 plazas y habitaciones por valores entre 61€ y 286€.

Universidad de Vigo	Vigo	Oferta compuesta por: - Complejo residencial universitario “O Castro”¹⁷, habitaciones individuales con cocina por valores entre 304€ a 275€ representando un total de 218 plazas.
	Ourense	Oferta compuesta por: - Complejo residencial universitario “As Burgas”, habitación individual con cocina por valores entre 304€ a 275€ representando un total de 191 plazas.
	Allariz	Oferta compuesta por: - Complejo residencial concertado “Alcaí” con 4 plazas en apartamento habitación individual por 110€.
	Pontevedra	Oferta compuesta por: - Residencia de Estudiantes “A Fundación”, con 62 plazas en habitación doble con baño y pensión completa por 490€.

Cuadro 5. Fuente: Elaboración propia basada en los datos web de la UDC, USC y UVigo.

	Caracterización de la oferta de alojamiento estudiantil pública en las residencias juveniles dependientes de la Xunta de Galicia¹⁸
Lugo	Oferta compuesta por: - Centro Residencial Juvenil LUG, con habitaciones por valores entre 250€ y 324€. Ofrece 74 plazas de las que 60 están destinadas a estudiantes.
Vigo	Oferta compuesta por: - Residencia Xuvenil “Altamar” con un total de 91 plazas (de las que 45 están destinadas a estudiantes) y habitaciones por valores entre 250€ y 324€.
Ourense	Oferta compuesta por: - Residencia Xuvenil “Florentino López Cuevillas” 55 plazas (de las que 45 están destinadas a estudiantes) y habitaciones por valores entre 250€ y 324€.

Cuadro 6. Fuente: Elaboración propia basada en los datos web de la Dirección Xeral de Xuventude, Participación e Voluntariado. Consellería de Política Social. Xunta de Galicia.

¹⁷ Residencia concertada con UVigo.¹⁸ Para obtener a una de estas plazas son requisitos necesarios:

- Tener 16 años cumplidos y no superar los 30, a 31 de diciembre del año en el que se obtiene a la plaza.
- Poseer la nacionalidad española o ser nacional de un país miembro de la Unión Europea, o ser extranjero/a residente en España en el momento de la solicitud de la plaza.
- No haber perdido la condición de residente por causa imputable a la persona solicitante.

El desajuste entre la oferta institucional y la demanda estudiantil se compensa fundamentalmente, a través de la oferta existente por parte de residencias privadas de estudiantes (ver cuadro 7) y del mercado de alquiler de vivienda.

De los datos que nos aportan las tres universidades gallegas sobre la oferta de alojamiento estudiantil privado destacar que, a excepción de la USC, donde las residencias privadas/colegios mayores cuentan con un convenio con la universidad y su oferta va dirigida, casi en exclusiva a los estudiantes universitarios, en la UDC y UVigo la casuística en materia de convenio o concierto es anecdótica. La oferta mezcla alojamientos de distinta tipología (hotel, hostel, pensión, residencia, apartahotel, etc.) dirigidos a estudiantes o a cualquier otro perfil de demandante. Destacar la figura de los BeRoomers, como fórmula vinculada a la economía colaborativa en la UVigo, frente a los colegios mayores santiagueses, fórmula tradicional de oferta de alojamiento estudiantil. La plataforma BeRoomers sirve de mecanismo a través del cual los propios estudiantes y otros oferentes pueden publicitar, para los campus de Vigo, Ourense y Pontevedra, pisos compartidos, habitaciones en familia, apartamentos completos, entre otros.

		Caracterización de la oferta de alojamiento estudiantil privado
Universidad de A Coruña¹⁹	A Coruña	<p>Oferta compuesta por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Residencia de estudiantes “Rialta”, con un total de 532 plazas correspondientes a habitaciones y apartahotel, dirigido a estudiantes y otro tipo de demandantes. - Residencia universitaria “Siglo XXI”, con habitaciones por valores entre 533€ y 607€ a través de convenio con la UdC. Ofrece un total de 263 plazas. - “Centro Residencial Docente”²⁰, perteneciente a la Xunta de Galicia (Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria), coloca a disposición habitaciones por valor de 2.985,27€ por plazos de 9 meses²¹. Ofrece un total de 520 plazas. - “Colegio Liceo La Paz”, con un total de 77 plazas y con habitaciones por valores entre 575€ y 675. - Residencia universitaria “José Sardina con un total de 77 plazas y con habitaciones por valores entre 4.120€ y 4.180€ por plazos de 10 meses. - Residencia “Femenina”, con habitaciones por valores entre 410€ y 570€. - Residencia “La Luz”. No figuran datos. - Residencia “Riasol”, ofrece un total de 28 plazas.

¹⁹ La relación de alojamientos privados que figuran en el cuadro son los proporcionados en la página web de la UDC: https://www.udc.es/export/sites/udc/sape/_galeria_down/E-RESIDENCIAS-2019-2020.pdf_2063069294.pdf.

La información sobre el número de plazas y tarifas se ha recabado mediante búsquedas en las páginas web de cada alojamiento.

²⁰ La oferta de este centro está dirigida a personas que se encuentran realizando estudios postobligatorios no universitarios.

²¹ Precio público para alumnos/as universitarios. Solo si hay vacantes, una vez completada la oferta de alumnado no universitario, se podrá cubrir con alumnado universitario.

Universidad de A Coruña	Ferrol	<p>Oferta compuesta por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Residencia de estudiantes “PORTA NOVA”, con 20 habitaciones y 6 apartamentos, alquilados a estudiantes por plazos de 9 meses (tarifas disponibles bajo consulta). - “DOMUS ECCLESIAE”²².
Universidad de Santiago de Compostela	Santiago de Compostela	<p>Oferta compuesta por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Colegio Mayor “Arosa”, con un total de 50 plazas correspondientes y habitaciones por valores entre 650€ y 820€ a través de convenio con la USC. - Colegio Mayor “Gelmírez”, con un total de 140 plazas y habitaciones por valor desde 850€ a través de convenio con la USC. - Colegio Mayor “La Estila”, con un total de 42 plazas y habitaciones por valores entre 449,99€ y 799,99€ a través de convenio con la USC. - Colegio Mayor “San Agustín”, con un total de 120 plazas y habitaciones por valores entre 825€ y 935€ a través de convenio con la USC.
	Lugo	<p>Oferta compuesta por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Residencia Universitaria “Abeiro”, con un total de 160 plazas y habitaciones por valores entre 557€ y 645€ a través de convenio con la USC.
Universidad de Vigo	Vigo, Ourense y Pontevedra	<p>Esta universidad coloca a disposición de sus estudiantes un directorio sobre alojamientos, para las tres ciudades, dirigidos a todo tipo de cliente (estudiantes y otros), en el que se incluyen: hoteles, pensiones, hostales, etc.</p> <p>Para estas 3 ciudades existe, también una plataforma web - “BeRoomers”²³ - a través de la que se publicitan, para las tres ciudades, pisos compartidos, habitaciones en familia, apartamentos completos, etc.</p>

Cuadro 7. Fuente: Elaboración propia basada en los datos web de la UDC, USC y UVigo.

²² No figuran datos específicos sobre esta residencia.

²³ <https://aloxamento.uvigo.es/es>

Caracterización del mercado de alquiler en general

España se caracteriza por ser un país de propietarios. A pesar de que cada vez un mayor volumen de personas elige el alquiler como modo de vida, casi la mitad lo hace por la imposibilidad de adquirir una vivienda. Un porcentaje elevado de estas personas se plantean comprar una vivienda en el futuro. La percepción de que alquilar es tirar el dinero sigue presente en la mente de las españolas y los españoles, pensamiento que se fue perdiendo durante los años de crisis pero que parece que está resurgiendo. Las elevadas subidas de precios de los alquileres, que han batido records, tienen mucho que ver con esta percepción.

Hay un problema claro de acceso a la vivienda, como consecuencia de los precios, pero su limitación tiene elevados riesgos, entre ellos se encuentra la reducción de la oferta o el crecimiento de la economía sumergida, por lo que parece que la solución viene de la mano del aumento de la oferta de alquiler asequible para lo que hará falta la colaboración público-privada.

Este desfase entre la oferta y la demanda también ha limitado las posibilidades de los inquilinos de negociar los precios en la mayoría de los casos.

En este marco, el Gobierno estatal a través de la disposición adicional primera del RDL 7/2019, ha aprobado una serie de medidas que pretenden promover la oferta de vivienda en alquiler, que junto con las acciones que vienen desarrollando principalmente las autonomías, a través de los organismos con competencia en materia de vivienda²⁴, conforman la mayoría de las medidas que se encuentran en desarrollo a día de hoy.

- a) Movilizar el suelo público perteneciente a la Administración General del Estado y los organismos de ella dependientes, para la promoción de vivienda en alquiler social o asequible, mediante fórmulas de colaboración público-privadas;
- b) Modular los instrumentos financieros del Plan Estatal de Vivienda con el fin de promover los mecanismos público-privados para atender las necesidades de alquiler social y asequible, particularmente mediante la cesión de derecho de superficie sobre suelo público;
- c) Reorientar el Plan Estatal de Vivienda, que deberá apoyar exclusivamente el disfrute de vivienda en régimen de alquiler;
- d) Adoptar acuerdos con las administraciones sectorialmente competentes para la agilización de las licencias urbanísticas, priorizando en las ayudas del Plan Estatal de Vivienda a aquellas que hayan alcanzado acuerdos de este tipo.

²⁴ Estas acciones se desarrollan en el caso gallego, a través del *Instituto Galego de Vivenda e Solo*, mediante acciones directas o a través de ayudas a particulares, ayuntamientos y promotores (Ver apartado de "Política de Vivienda en Galicia").

Además, en el plazo de dos meses, desde la entrada en vigor del RDL 7/2019, el Ministerio deberá presentar un informe a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, detallando las vías de cumplimiento del mandato contenido en la disposición adicional y los plazos que se prevean a estos efectos. A partir de ese momento, en el mes de diciembre de cada año el Ministerio deberá presentar un informe a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos con los progresos obtenidos en términos de vivienda adicional puesta en el mercado en régimen de alquiler.

► 2.1.3. NORTE DE PORTUGAL: ESTADO DEL ARTE

Antes de proceder a la caracterización del estado del arte de la acción municipal, en el Norte de Portugal, en lo que concierne a la internalización (de externalidades, sean positivas o negativas) del impacto del turismo en la morfología de las ciudades de esta región, importa recordar el cuadro legal descrito en el capítulo anterior que se traduce en la existencia de un conjunto de directrices y normativas emanadas por el gobierno central que, por un lado intentan responder a los desafíos que se plantean las ciudades en su globalidad y, por otro lado, contribuyen para un menor impacto negativo/mayor impacto positivo generado por el incremento de la intensidad turística en estos espacios.

Sin embargo, no debe entenderse las ciudades portuguesas como incompetentes para la acción en el ámbito de la gestión del impacto del incremento de la actividad turística en los territorios de los que son responsables, sino que hay que comprender que su acción se encuentra delimitada por un contexto legal supramunicipal.

Importa, además, contextualizar la toma de decisión de los municipios portugueses en un ambiente de escasez de información disponible en lo que respecta al fenómeno en análisis ocurriendo que los indicadores que van haciéndose disponibles (en su mayoría o por los medios de comunicación, o por las propias plataformas de house sharing o, incluso, por entidades del sector inmobiliario) están centrados en las ciudades de mayor atractivo turístico como Porto.

Otra limitación relevante es la metodología utilizada por el INE (Instituto Nacional de Estadística) cuyo análisis de la variable “alojamiento local” apenas incluye aquellas unidades que, dentro de esta tipología, poseen 10 o más camas.

A su vez, no es posible abordar la temática del AL sin abordar temas como la gentrificación, la rehabilitación urbana, el mercado inmobiliario y de alquiler, el comercio local, las plataformas de economía compartida y la inclusión/justicia social, todos ellos fenómenos correlacionados o resultantes de la intensificación tanto de la actividad turística como el aumento de las unidades de AL disponibles.

Informaciones generales sobre el mercado inmobiliario

El mercado inmobiliario de la región Norte de Portugal está presentando un renovado dinamismo tras la crisis europea, presentando una tendencia constante de incremento tanto de la oferta como de la demanda. Aún así, la demanda (en especial, la demanda para alquiler en sus vertientes más diversas) tiende a crecer a un ritmo superior al de la oferta, presionando los precios en alza, tanto de los inmuebles para venta como de los inmuebles para alquiler.

De acuerdo con el INE, los valores medios de arrendamiento y adquisición por metro cuadrado en los municipios portugueses del Eixo Atlántico son los más altos de los últimos 3 años ocurriendo que el parque habitacional se mantuvo más o menos estable (con aproximadamente 1,9 millones de alojamientos familiares) en ese mismo período.

	Valor medio de las rentas por m ² de nuevos contratos de arrendamiento de alojamientos familiares (2017)	Valor medio de las ventas por m ² de alojamientos familiares (4º trimestre de 2017)
Barcelos	3,29€	679,00€
Braga	3,79€	678,00€
Bragança	2,66€	561,00€
Chaves	3,06€	625,00€
Guimarães	3,20€	714,00€
Maia	4,78€	893,00€
Macedo de Cavaleiros	2,10€	421,00€
Matosinhos	5,99€	1.065,00€
Mirandela	2,59€	542,00€
Peso da Régua	3,16€	629,00€
Porto	6,77€	1.307,00€
Santa Maria da Feira	3,31€	658,00€
Valongo	4,11€	724,00€
Viana do Castelo	3,69€	831,00€
Vila Nova de Famalicão	3,33€	727,00€
Vila Real	3,35€	741,00€
Vila Nova de Gaia	4,81€	825,00€

Cuadro 8. Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos de https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main

Dos fenómenos son identificados como factores explicativos del diferencial en los ritmos de crecimiento de las componentes del mercado: el crecimiento de la actividad del AL (que afecta directamente al precio de venta de los inmuebles por la creciente demanda por la afección de la actividad de *home sharing* así como el precio de las rentas ya que muchos propietarios retiran sus inmuebles del mercado de arrendamiento tradicional presionando los precios por vía de la reducción de la oferta), así como del alojamiento estudiantil (cuyo constante crecimiento sin un acompañamiento equilibrado de la oferta de residencias universitarias presiona, igualmente, los precios del mercado de arrendamiento, en este caso, por vía del crecimiento de la demanda).

Habiendo sido, el año de 2018, un año excepcionalmente relevante en lo que respecta a la inversión efectuada en el mercado inmobiliario, el segmento residencial se destaca por el crecimiento de las ventas en 19% y los precios asociados a este mercado aumentaron en una media del 10%. Para 2019 se espera un freno de este crecimiento debido, en especial, a las modificaciones legislativas más recientes (descrita en el capítulo anterior) y al acceso todavía restrictivo al crédito a la vivienda así como un aumento de la construcción nueva (que deberá contribuir para una disminución de los precios por vía del aumento de la demanda)²⁵.

Caracterización del mercado de alojamiento local

En un estudio reciente realizado por la AHRESP²⁶ (Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal) en el ámbito del programa Quality²⁷, donde se caracteriza el mercado de AL en las regiones Norte y Centro de Portugal y Alentejo, la oferta de esta tipología de alojamiento turístico, en la región Norte, aparece caracterizada de la siguiente forma:

- Compuesta mayoritariamente por unidades de AL de hasta 2 dormitorios y con capacidad para hasta 6 personas.
- Resultado de la iniciativa emprendedora empresarial a título individual (donde el inmueble es, sobre todo, de propiedad efectiva siendo que en cerca del 39% de los casos fue adquirido a propósito para ser dedicado a la actividad de AL.
- El precio por noche asociado a esta tipología de unidades de alojamiento se sitúa entre los 50,00 euros y 119,00 euros.
- Las plataformas de referencias para la comercialización de esta oferta son *Booking* y *AirBnB* (por este orden).

²⁵ Conclusiones compartidas de los estudios de tenencias del mercado inmobiliario para el año 2019 efectuados por las consultoras especializadas en servicios inmobiliarios CCBRE Portugal, Century21 e JLL.

²⁶ https://quality.ahresp.com/static/media/AHRESPEstudios%20QUALITY_Norte_Centro_Alentejo.e4e4fc2e.pdf

²⁷ Programa Quality (<https://quality.ahresp.com>): programa de apoyo a la cualificación del alojamiento local en Portugal, a nivel de la gestión y de la calidad del servicio prestado por estas unidades. Tiene como objetivo asegurar, también en este sector, la identificación de Portugal como marca de confianza.

En el conjunto de la oferta existente, se destaca la ciudad de Porto que, en el contexto regional, cuenta con más del 70% da oferta total de AL (68% corresponde a apartamentos y 23% a moradias²⁸).

Este escenario está confirmado por los datos facilitados por Turismo de Portugal (expuesto en el gráfico siguiente, relativo al número de unidades de AL existentes en las ciudades portuguesas del Eixo Atlántico) que nos indican que la oferta existente en Porto corresponde al 75% del alojamiento local en el conjunto de las ciudades del Eixo Atlántico seguido de Vila Nova de Gaia con el 9% de la oferta y por Braga, Matosinhos y Viana do Castelo con el 3% de la oferta. Representando apenas 1% de la oferta, Guimarães destaca por ser el último de los 6 municipios con más de 100 unidades de AL en el respectivo municipio.

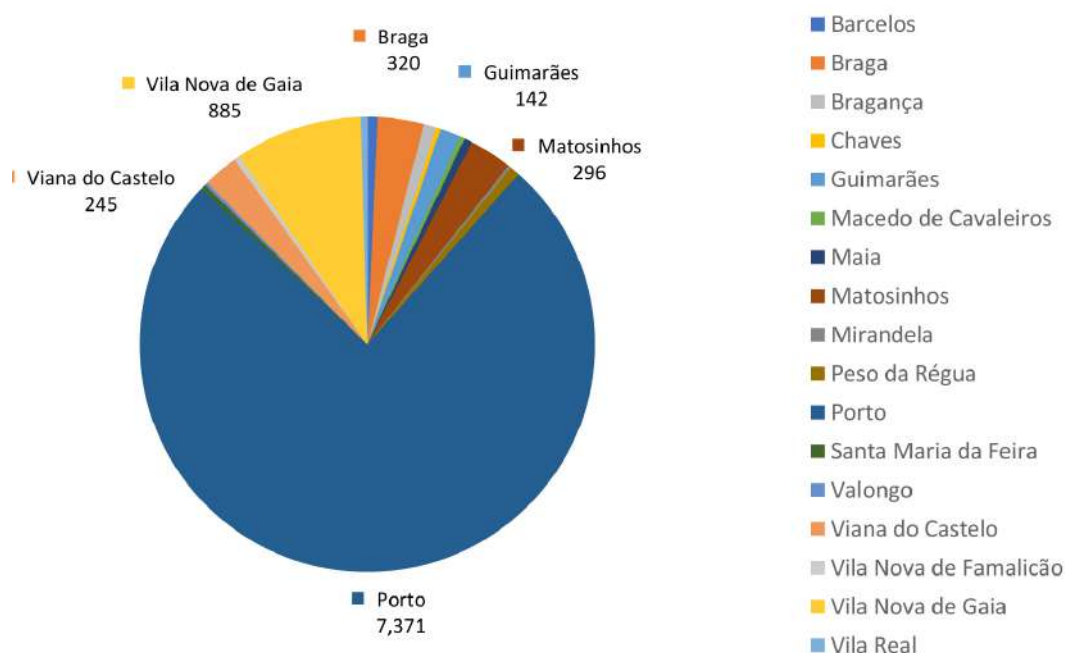


Gráfico 7. Fuente: Elaboración propia con base en datos del Registro Nacional de Turismo (marzo de 2019).

La oferta descrita incluye las 4 tipologías de AL: moradias, apartamentos, habitaciones y establecimientos de hospedaje. En cada una de ellas, la importancia relativa de Porto es similar:

²⁸ https://quality.ahresp.com/static/media/AHRESPEstudios%20QUALITY_Norte_Centro_Alentejo.e4e4fc2e.pdf

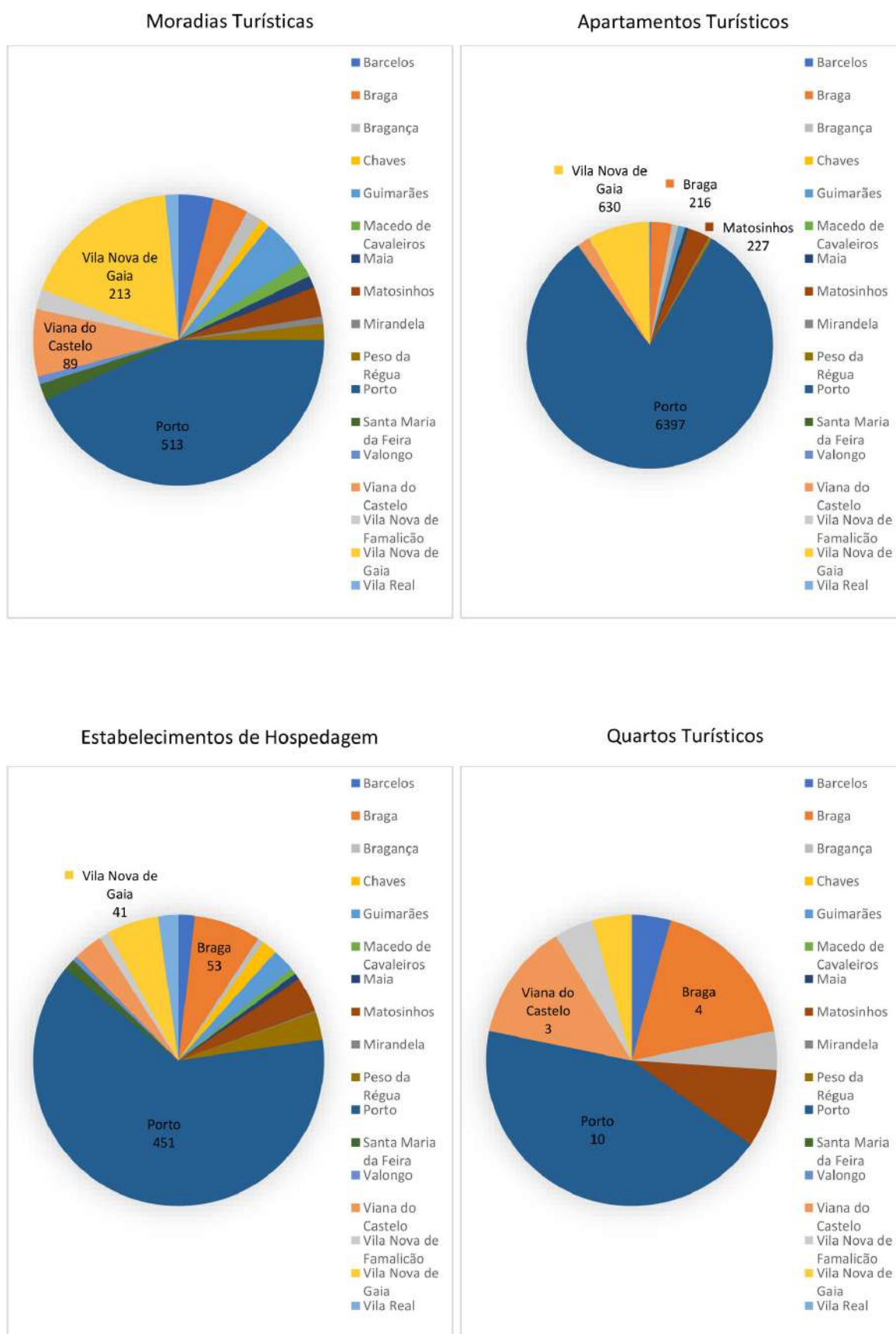


Gráfico 8. Fuente: Elaboración propia con base en datos del Registro Nacional de Turismo (marzo de 2019).

A una oferta total de 9.772 unidades de AL corresponde una capacidad total de 51.007 huéspedes. Debemos remarcar también que, en número de habitaciones, la oferta de AL de las ciudades del Eixo Atlántico era, en Marzo de 2019, de 17.748 habitaciones (64% de ellos localizados en Porto) siendo que el número de habitaciones ofertadas por la hotelería tradicional (hoteles, aparthotel, pousadas, hotel rural, casa de campo, agroturismo e turismo rural) en ese mismo período era de 16.173 (42% del total en Porto).

Nótese, que la evolución de la oferta de alojamiento en este municipio ha crecido de forma exponencial ya que, en números oficiales, pasa de 550 registros de AL en 2014 para los actuales 7.371 que constan en los datos presentados.

Por otro lado, según Turismo de Portugal, la oferta de habitaciones turísticas no es relevante en el conjunto das ciudades portuguesas del Eixo Atlántico.

Sin embargo, aunque por un lado la oferta de la opción *bed and breakfast* no es, al contrario que el resto de Europa, la opción más buscada (ya que Portugal se caracteriza por una mayor preferencia por el alquiler de viviendas completas), por otro, el histórico de la oferta de este tipo de unidades (anunciada en los propios establecimientos que las ofrecen) permite concluir que este subsector continúa operando en el ámbito de la economía sumergida. Este hecho es de constatación inmediata, en especial, en los municipios termales em estudio, ya que la habitación turística es una de las principales tipologías de alojamiento turístico que, a lo largo de los años, ha sostenido (y continua a sostener) esta actividad.

A pesar de la reglamentación de la figura del AL, el fenómeno de la economía sumergida continúa existiendo, sin que, de momento, haya habido ninguna acción eficaz de supresión del fenómeno.

Expresiones visibles del mismo resultan de la comparación entre el registro de los registros oficiales de Turismo de Portugal con la contabilización de la oferta que consta en las plataformas de *home sharing*. Como ejemplo, presentamos en el cuadro siguiente un resumen de la memoria estadística publicada por la plataforma AirBnB relativa al área de Porto donde, relativamente al municipio de Vila Nova de Gaia, se registra la existencia de 1.151²⁹ unidades de AL siendo que, de acuerdo con los datos oficiales debería ser de apenas 885.

²⁹ http://insideairbnb.com/porto/?neighbourhood=neighbourhood_group%7CVILA%20NOVA%20DE%20GAIA&filterEntireHomes=false&filterHighlyAvailable=false&filterRecentReviews=false&filterMultiListings=false
[consultado en: 21/03/2019]

		Porto	Maia	Matosinhos	Santa Maria da Feira	Vila Nova de Gaia
Alojamiento local		7.092	85	443	72	1.151
Tipología	Apartamentos completos	80,4% (5.701)	48,2% (41)	68,5% (283)	62,5% (45)	75,1% (864)
	Habitaciones individuales	18,8% (1.333)	50,6% (43)	27,6% (114)	34,7% (25)	23,8% (274)
	Habitaciones compartidas	0,8% (58)	1,2% (1)	3,9% (16)	2,8% (2)	1,1% (13)
Precio medio		68€	62€	63€	62€	71€
Rentabilidad media mensual		623€	299€	€377	€195	493€
Tasa de ocupación		34,6%	23,2%	24,2%	12,2%	26,7%

Cuadro 9. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de <http://insideairbnb.com>.

A nivel de gestión, las reservas y promoción de las unidades de AL, son realizadas, en su mayoría, por los propietarios. A pesar de ello, la entrada en el mercado de estos nuevos actores ha generado nuevas oportunidades de negocios complementarios. Entre ellos cabe destacar el surgimiento y crecimiento del número de empresas dedicadas a la gestión de AL, así como de la figura de los *wellcomers*, negocios inductores, por sí mismos, del aumento del número de unidades de alojamiento turístico ofertadas, ya que los propietarios de los inmuebles que no tienen conocimientos de gestión, marketing, turismo, idiomas o TICs pueden igualmente rentabilizar sus inmuebles en el ámbito del *home sharing*.

En lo relativo a la demanda, el estudio de AHRESP antes mencionado también trabaja la segmentación en la región Norte, destacando al mercado español como mercado emisor más relevante (haciendo su elección prioritariamente con base en los comentarios de otros huéspedes), seguido del mercado interno (que escoge este alojamiento debido a su localización).

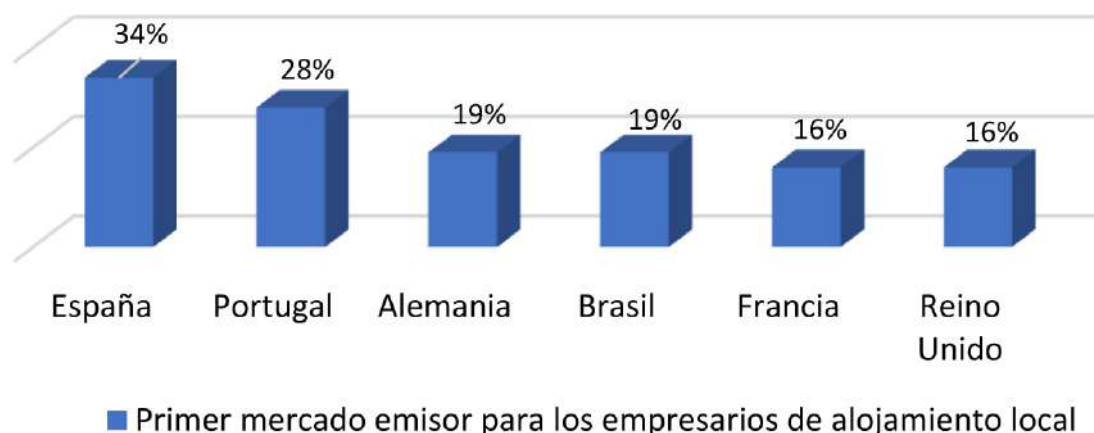


Gráfico 9. Fuente: Calificación y Valorización del Alojamiento Local en las Regiones Norte, Centro y Alentejo – Los Inmuebles (AHRESP, 2018)

En lo que se refiere al perfil de la demanda, las reservas de AL son efectuadas mayoritariamente por parejas (47%) y familias (31%) y la selección del alojamiento se realiza en función de su localización (54%), de la evaluación recibida en las plataformas de comercialización (51%) y de precio (50%).

El medio de transporte más utilizado para llegar AL es el móvil siendo las tipologías de AL preferida son las *moradia* y los apartamentos turísticos.

Nótese que estas dos últimas características tienen impacto directo en la morfología urbana de las ciudades.

En lo que respecta a la dinámica del mercado inmobiliario para fines de alquiler AL, la tendencia de los últimos años (que, aunque condicionada por la evolución de la demanda en Oporto, es representativa de los restantes municipios analizados), se confirma la preferencia de la demanda de estudios y apartamentos de 1 y 2 dormitorios en edificios adquiridos para su explotación en este tipo de mercados (principalmente tras haber sido remodelados).

Oporto, a su vez, es en el contexto regional la ciudad que registra mayor aumento de precios en el sector inmobiliario llegando a alcanzar el 20% en el último trimestre de 2018³⁰.

³⁰ <https://www.propertyguides.com/portugal/news/portuguese-house-prices-ryanair-launches-newroutes/>

En este ámbito destaca también la contribución del AL en la rehabilitación y dinamización del tejido urbano local, se estima que, en la Región Norte, el 56% de los inmuebles afectados por el AL, el 43% tuvieron que ser sometidos a una gran remodelación y recuperación para cumplir con la normativa, y solo el 13% restante era usado como vivienda particular³¹.

Por otro lado, el nivel de legislación municipal e información acerca del AL disponible en las ciudades en estudio, difiere sustancialmente (cuadro 10) dado que la mayor parte de ellas:

- No posee legislación municipal sobre AL.
- No dispone de un censo de las viviendas existentes en su municipio.
- No dispone de información online sobre la instalación de AL en el respectivo municipio.

	Reglamento Municipal de Alojamiento Local	Informaciones Disponibles	
		Dirigida a la demanda	Dirigida a la oferta
Barcelos		Lista de AL disponible en la web	Información sobre el proceso de licencia y equipo de investigación disponibles en el site
Braga		Lista de AL disponible en la web	La web reenvía a la página del emprendedor para el acceso de la información
Bragança		Lista de AL disponible en la web	
Chaves		Lista de AL disponible en la web	
Guimarães		Lista de AL disponible en la web	Fomenta la elaboración de planes de negocios específicos para AL
Macedo de Cavaleiros		Lista de AL disponible en la web	

³¹ https://quality.ahresp.com/static/media/AHRESPEstudios%20QUALITY_Norte_Centro_Alentejo.e4e4fc2e.pdf

Maia	Sí	Lista de AL disponible en la web	Disponibiliza el reglamento de AL en la web
Matosinhos		Lista de AL disponible en la web	
Mirandela		Lista de AL disponible en la web	Site remite al portal del ciudadano para el acceso a la información
Peso da Régua		Lista de AL disponible en la web	
Porto	En consulta pública		Disponibiliza información en la página de la ventanilla virtual del ayuntamiento
Santa Maria da Feira		Lista de AL disponible en la web	Disponibiliza la información sobre la actividad
Valongo		Lista de AL disponible en la web	
Viana do Castelo		Lista de AL disponible en la web	
Vila Nova de Famalicão		Lista de AL disponible en la web	
Vila Real		Lista de AL disponible en la web	
Vila Nova de Gaia		Lista de AL disponible en la web Informa sobre la tasa turística	

Cuadro 10. Fuente: Elaboración propia mediante análisis de páginas de los municipios en análisis.

Destacar del cuadro anterior que, apenas el municipio de Maia posee legislación municipal específica para el alquiler AL aunque entendemos deberá estar ya en fase de actualización, tras las recientes modificaciones legales definidas para este sector. Subrayar, que los argumentos utilizados para justificar la apuesta por este concepto siguen siendo válidos hoy en día.

(...) la elaboración de esta legislación se justifica por la necesidad de garantizar niveles de servicios mínimos para una tipología de alojamiento que, a pesar de no encajar en ninguna de las tipologías de las explotaciones turísticas existentes, acaba por prestar servicios de naturaleza análoga.³²

Finalmente, hay que indicar que, en términos de integración social, el estudio de AHRESP indica que no se registran problemas estructurales asociados a compartir el espacio público circundante a las viviendas, siendo las contrariedades generadas más relevantes, el ruido y la falta de estacionamiento³³.

De un modo general la opinión de los vecinos sobre el AL es positiva, a pesar de existir comunidades de vecinos que pretenden impedir el uso de las viviendas para este tipo de uso.

Características del mercado de alquiler estudiantil

El mercado de viviendas para estudiantes mantiene, desde hace varios años, una tendencia de crecimiento en la región Norte de Portugal, dicho crecimiento es debido, a que en los últimos tiempos, se ha visto incrementado el número de estudiantes extranjeros que escogen esta región (en especial, Oporto).

A este hecho no le es ajena la clasificación de Oporto como 10º mejor destino para la realización de Erasmus (habiendo aumentado el número de alumnos en este municipio alrededor de un 26% con respecto al anterior curso lectivo³⁴).

Tampoco es ajeno a este fenómeno, el reconocimiento internacional de “calidad turística” del destino Portugal, reconocimiento que dota a las ciudades portuguesas de mayor notoriedad en el momento de la elección del destino para la mejora de las competencias.

³² https://www.cmmaia.pt/cmmaia/uploads/document/file/804/Regulamento_de_Alojamento_Local.pdf

³³ Idem.

³⁴ <https://www.cbre.pt/pt-pt/research/Porto-Perspetiva-Imobiliaria-novembro-2018>

	Alumnos matriculados en la educación superior universitaria y politécnica	Alumnos matriculados en la educación superior universitaria y politécnica de nacionalidad extranjera
Barcelos	3.990	173
Braga	19.006	2.701
Bragança	5.996	1.674
Chaves	189	101
Guimarães	51	-
Maia	4.027	232
Macedo de Cavaleiros	NA	-
Matosinhos	5.447	465
Mirandela	1.233	189
Peso da Régua	NA	-
Porto	58.193	7.384
Santa Maria da Feira	541	48
Valongo	NA	NA
Viana do Castelo	2.965	169
Vila Nova de Famalicão	1.131	76
Vila Real	6.392	414
Vila Nova de Gaia	4.116	358

Cuadro 11. Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del INE.
https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main

Las cifras antes presentadas remarcan, tal como en el segmento anterior, la relevancia de Oporto a nivel de la enseñanza superior, en el contexto de las ciudades portuguesas del Eixo Atlántico, ya que en sus universidades e institutos politécnicos se encuentran inscritos el 51% de los alumnos matriculados de los centros de las ciudades en estudio.

Mencionar también, la importancia relativa del número de alumnos extranjeros en el contexto de cada una de las ciudades en estudio, destacando en especial Chaves, donde el número de alumnos extranjeros supera el número de estudiantes nacionales (sin que esto se traduzca en un impacto relevante en la comarca por tratarse de estudiantes transfronterizos).

Mención especial es el caso de Bragança, donde los estudiantes extranjeros representan un 28% del total (registrándose en esta ciudad un importante impacto en el mercado inmobiliario por tratarse de cerca de 1.700 estudiantes desplazados de diferentes partes del mundo). En valor absoluto, los municipios con mayor número de alumnos extranjeros son Oporto, con 7.384 y Braga, con 2.700, no existiendo otros municipios en los que se supere los quinientos estudiantes.

Cabe destacar que, a pesar de la importancia del programa Erasmus en la promoción de la movilidad del estudiante, y de su consecuente contribución para el aumento del número de alumnos en la región del Norte, mencionar también, como mercado “emisor” de alumnos extranjeros a los estudiantes de países de lengua oficial portuguesa (debido esto a los acuerdos establecidos en el ámbito de la CPLP³⁵).

El cuadro 11 permite una primera identificación de las ciudades universitarias de la región Norte, como aquellas cuya población estudiantil representa un 10% o más del total. Siendo estas: Braga (10%), Bragança (18%), Oporto (27%) y Vila Real (13%).

La escasez (casi inexistencia) de información e investigación acerca del mercado residencial estudiantil es todavía más acentuada que en el segmento del AL y, tal y como en ese segmento también lo es la información, existente solo para grandes ciudades universitarias a nivel nacional (Coimbra, Lisboa y Oporto) y ofrecida exclusivamente por agentes que operan en el sector (en especial, las plataformas de comercialización de este tipo de alojamiento).

Las características de este sector que a continuación presentaremos, está basada en la generalización de las conclusiones de los estudios analizados³⁶, teniendo en cuenta la realidad urbana de los municipios portugueses del Eixo Atlántico.

La oferta de alojamientos para estudiantes está centrada, por un lado, en residencias universitarias (públicas y privadas) y, por otro, las viviendas de alquiler (en las tipologías de habitaciones o unidades de alojamiento completas).

Las residencias universitarias, en su gran mayoría, tienen vocación social, siendo su ocupación casi exclusiva por estudiantes nacionales becados. Mayoritariamente, están gestionadas por las propias universidades o entidades religiosas, y se localizan en las inmediaciones de los centros de estudio.

³⁵ Comunidade de Países de Lengua Oficial Portuguesa.

³⁶ Estudos analizados: Relatório das Residências de Estudantes 2017 (<https://www.worx.pt/uploads/2017/10/59f0be1a582dd.pdf>); Mercado de Arrendamento a Estudantes 2017 (<http://portal.uniplaces.com/wp-content/uploads/2018/04/Student-Housing-Report-2017-PT.pdf.pdf>); Portugal Student Housing 2017 Report (http://www.jll.pt/portugal/ptpt/Research/AF_Portugal_Student%20Housing_lado%20a%20lado.pdf?d636a102-3b65-4731-b5b8-660e0e044d02); Alojamento Universitário - Universidade do Minho (2018) (<https://www.placeme.pt/ClientAssets/2726/html/EstudoAlojamento.pdf>)

Las residencias universitarias de iniciativa privada son una realidad reciente en la región Norte, que espera un gran crecimiento para los próximos años (en especial Oporto, donde se estima que la falta de habitaciones para estudiantes asciende a 4.000). Estas unidades son principalmente ocupadas por estudiantes internacionales, siendo la rentabilización de la inversión en ellas efectuada mayor por su uso como alojamiento AL turístico en los periodos de vacaciones escolares.

En lo referente a las viviendas alquiladas, la principal tipología de la oferta estudiantil disponible en la región, son las habitaciones privadas seguidas de la vivienda completa (en detrimento del alquiler de camas).

Es importante remarcar que el funcionamiento de este segmento de mercado depende en gran medida de la oferta colocada en economía paralela, que se estima puede alcanzar entre un 40% y un 50% del total disponible.

El alquiler estudiantil realizado a través de plataformas de comercialización es realizado principalmente por estudiantes internacionales, siendo los principales países emisores: Brasil, Angola, España, Cabo Verde, Italia, Alemania, Francia, Polonia, San Tomé y Príncipe y China.

Los agentes inmobiliarios surgen, en este segmento, como un intermediario facilitando y simplificando la relación entre la demanda y la oferta, y garantizando la seguridad en la formalización de la relación.

En un intento de describir las características propias del mercado del alquiler estudiantil de las ciudades universitarias portuguesas asociadas al Eixo Atlántico, se elaboró el siguiente cuadro que debe ser comprendido como un primer intento de entender el fenómeno, pero que de ser corroborado a través de estudios específicos, como el realizado por la Universidade do Minho para catalogación del alojamiento universitario del distrito (realizado desde el enfoque del grado de satisfacción de la demanda).

	Caracterización de la oferta de alojamiento estudiantil
Braga	<p>Oferta compuesta por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 residencia universitaria, que ofrece 1.399 camas por valores entre 62€ e 95€. - 1 residencia religiosa, que ofrece 30 camas por valores entre 125€ e 425€. - Los precios de alojamiento privado pueden alcanzar, por habitación, 250€. <p>En el caso del alquiler de apartamento completo, la renta mensual varía entre 240€ y 700€ (dependiendo de la proximidad de la universidad y la tipología de apartamento).</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Associação Académica da Universidade do Minho posee una empresa inmobiliaria para facilitar el alojamiento de los estudiantes (nacionales y extranjeros), investigadores y restante comunidad académica). Ofrece 44 apartamentos por valores entre 200€ a 600€ por mes (dependiendo de la tipología de apartamento). - Destaca el programa “avóspedagem” que facilita habitaciones a estudiantes en viviendas de particulares o parejas de más de fuera del mercado del alquiler.
Bragança³⁷	<p>Oferta compuesta por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 residencias universitarias que ofrecen 379 camas con precios entre 75€ y 100€. - Los precios de alojamiento privado pueden alcanzar, por habitación, 120€.
Porto	<p>Oferta compuesta por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 15 residencias universitarias y religiosas, que ofrecen 1.250 habitaciones con precios entre 73€ y 390€. - 4 residencias estudiantiles privadas, que ofrecen 290 habitaciones con precios entre 215€ y 690€. - Se estima que aproximadamente 3.000 habitaciones son ofrecidas por particulares en régimen de alquiler con precios entre 100€ e 650€. - La estancia media en las diferentes tipologías de alojamiento estudiantil es de 5 meses.
Vila Real³⁸	<p>Oferta compuesta por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 5 residencias universitarias que ofrecen 532 camas con precios entre 75,06€ y 250€.

Cuadro 12. Fuente: Elaboración propia.

³⁷ Fuente: <http://www.sas.ipb.pt>.

³⁸ Fuente: <http://www.sas.utad.pt/alojamento/Paginas/default.aspx>

Una última mención para indicar que Bragança y Vila Real se presentan (promueven) como ciudades universitarias, aunque Guimarães también se presente como tal las cifras oficiales indican que la actividad académica en este municipio es bastante reducida (con 51 alumnos inscritos en instituto politécnico durante el curso 2017/2018³⁹).

Características del mercado de alquiler en general

Portugal se caracteriza por ser un “país de propietarios”, de acuerdo con los últimos censos, apenas un cuarto de la población residía en casas alquiladas (aproximadamente el 50% de los propietarios recurren a créditos hipotecarios). En consonancia con estos censos, el 61% de las viviendas vacías se destinan a la venta y un 39% al alquiler.

Este hecho se justifica por la aproximación del valor de los gastos por alquiler al de los habidos por préstamos, lo que hace más razonable la opción de la compra de vivienda propia.

A esto hay que añadir, el hecho de que vuelve a ser más atractivo (desde la crisis económica europea) en términos de inversión del ahorro familiar, la compra de un inmueble en detrimento de otros productos financieros ofrecidos por la banca (depósitos a plazo, fondos inmobiliarios, acciones y fondos de inversión, entre otros) y teniendo en cuenta la relación rentabilidad/riesgo.

Más allá de esto, muchas de las webs portuguesas dedicadas al asesoramiento de las finanzas familiares, indican que es más aconsejable la adquisición de una vivienda que el alquiler (teniendo en cuenta los gastos a los que ambas están sujetos).

En este contexto, comienza a volverse más relevante la figura del alquiler con opción a compra, que permite al inquilino revertir las mensualidades abonadas (o una parte de ellas) en el montante del valor de la compra.

³⁹ Fuente: www.ine.pt

En el caso portugués, el mercado de alquiler tradicional ha sido promovido por el gobierno central mediante la puesta en marcha de mecanismos de apoyo a la demanda. Destacan, entre ellos:

- El programa Puerta 65 (instrumento que consiste en la concesión de ayudas mensuales a jóvenes comunicados, parejas jóvenes y jóvenes que convivan).
- La medida legislativa denominada “Nueva Generación de Políticas de Vivienda” que incluye programas como el “Programa de Alquiler Accesible”, que promueve una amplia oferta de viviendas para alquiler a precios reducidos de acuerdo a un nivel de esfuerzo asequible para las personas y sus familiares ⁴⁰.
- El Decreto Ley “Derecho Real de Vivienda Permanente”, instrumento cuya intención es “proporcionar a las familias una solución estable, permitiéndoles mantener su residencia en una vivienda por un periodo vitalicio, mediante el pago al propietario de una fianza y de una mensualidad durante la vigencia del contrato.”⁴¹

A estos instrumentos, se suman, como hemos visto en el punto anterior, las medidas de apoyo al alquiler vinculadas a la regeneración urbana.

En lo referente a la promoción de la oferta en régimen de alquiler, el gobierno portugués En lo referente a la promoción de la oferta en régimen de alquiler, el gobierno portugués facilita también beneficios fiscales en la declaración de impuestos de personas singulares (IRS) conforme a la duración del contrato de alquiler que, en el caso del Programa de Alquiler Accesible, corresponde a una exención total tanto en el IRS, como del impuesto sobre la renta de personas colectivas (IRC) para los ingresos de capital inmobiliario.

Por último, hay que mencionar que el municipio de Peso da Régua, aunque no trate en concreto el mercado del alquiler en su área de intervención, incluye el alquiler familiar allí existente en su plan estratégico.

⁴⁰ Fuente: <https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/habitacao/npgh.html>

⁴¹ Fuente: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=8cc38e9c-4258-4d43-a579-2ee64444ccdc>

► 2.1.4. GOLDEN VISA Y ESTATUTO FISCAL DEL RESIDENTE NO HABITUAL

Como cualquier otro producto, el mercado de alquiler se rige por la ley de la oferta y la demanda, siempre condicionada por la elasticidad de la demanda al precio, que, por ser la vivienda (entiéndase, la principal) un bien de primera necesidad, se le presupone bajísima o inexistente, esto es, técnicamente denominada inelástica.

Adicionalmente, el elemento que más ha condicionado tradicionalmente la propensión al alquiler frente a la venta (siendo España y Portugal países donde la predisposición a la compra es superior, culturalmente hablando, frente a mercados como el británico o germánicos) es la facilidad hipotecaria para la adquisición de vivienda.

A partir de aquí, todo está condicionado por personas (pero no estrictamente por temas demográficos):

- Flujos migratorios.
- Turismo (tradicionalmente el residencial, pero ya también el de ocio, por el creciente fenómeno del que se habla en este informe).
- Cambios generalizados en la estructura familiar "estándar".

Finalmente, la importancia que en cada caso tenga el mercado de segunda residencia y la "salud" del mercado laboral (nivel de empleo y salario medio) son los otros condicionantes que cierran el círculo del escenario del mercado de alquiler. Aunque la teoría y la realidad del mercado distan un poco, cuando entran en juego otros elementos que podríamos calificar como "distorsionadores" no naturales del mercado, que son los que vamos a tratar en este epígrafe.

Se hace necesario detenernos en el tema turístico, dado que centra la preocupación que origina el encargo de este informe y que merece algunas reflexiones en este punto. Los años siguientes a la crisis, en los que, por razón de la debilidad del mercado laboral, y las consiguientes dificultades crediticias para la compra, ha inflacionado el precio del alquiler; y esto, han coincidido precisamente con dos fenómenos turísticos:

- El crecimiento de la demanda en general.
- La aparición de la economía colaborativa y un nuevo modo de alojamiento turístico extra-hoteler, en el sentido de que ha nacido un nuevo modo de alojamiento no hotelero que en algunas ciudades y destinos le está superando, gracias a la aparición de canales de comercialización que cubren la laguna de los propietarios (con producto, pero sin marketing).

Para un pequeño propietario al uso, con 1, 2 o incluso 3 apartamentos, ante la posibilidad de conseguir igual renta con una ocupación (y desgaste) inferior o, de conseguir una muy superior con una ocupación similar a la del alquiler tradicional, la decisión es obvia, y sobre todo cuando surgen también figuras como las del *concierge* que lo dejan todo resuelto asegurando un *yield* nunca soñado para inversiones realizadas en el pasado.

Esto, ha producido varios efectos:

- Un efecto expulsión en finalización de contratos de alquiler.
- Un efecto inversor cuando el mínimo garantizado al que se puede aspirar cubre el préstamo necesario para acometer la compra.
- El desplazamiento a este mercado de capitales que en el mercado financiero ya no encuentran una remuneración mínima.

Esto, del lado de la oferta, y del lado de la demanda:

- Un efecto expulsión de población a las afueras de las ciudades (o zonas nuevas en el mejor de los casos), donde el alquiler o la compra son más asequibles.
- Un efecto re-inversor (venta de propiedades en los cascos históricos y zonas turísticas) para trasladar la residencia a zonas más baratas y ganar con la operación un aumento de patrimonio mobiliario.
- El peor, un aumento de personas sintecho en los casos más extremos.

El apartamento para alquiler de corta estancia se ha convertido sin duda en un producto financiero "doméstico" (y no sólo doméstico, dado que existen fondos de inversión, *family office* e incluso hoteleros apostando por esta opción) al igual que lo han sido los propios hoteles (con sus fórmulas de gestión, alquiler, etc.).

Coincidente en el tiempo, en España y Portugal, existen otros fenómenos que agravan el escenario descrito, cuando existen políticas de atracción de inversión que benefician al extranjero que las realiza que, con mayor capacidad adquisitiva que el local, incrementa de nuevo el precio de la vivienda (y en consecuencia, el del alquiler).

Golden Visa

En lo que se refiere a estos, para centrar la temática al efecto en el mercado del alquiler de las políticas de visado ligadas a la concesión de residencia, decir que España⁴² y Portugal están entre los 20 países que siguen este tipo de políticas de atracción de inversión, siendo precisamente España el país de la Unión Europea con más éxito inmobiliario por esta vía, pero el impacto en Galicia no es ni simbólico, razón por la cual no ha lugar su tratamiento en este informe.

No así Portugal, en que, el norte, y especialmente su más importante ciudad, Porto, ha tenido un volumen muy importante de adquisiciones por esta vía.

Pero antes de entrar en materia, vale la pena recoger que el Parlamento Europeo sigue de cerca esta práctica de intercambiar “pasaportes express” por inversiones substanciales. Y que dicha temática se ha tratado en la Comisión de Delitos Financieros y Evasión Fiscal, siguiendo la estela marcada por una resolución del pleno del 2014 en que se mostraba la preocupación por el funcionamiento de los programas de Golden Visa o visados oro, y que han reportado a los Estados miembros unos 25.000 millones de euros en los últimos diez años, una cantidad nada desdeñable. Según el ejecutivo comunitario, 20 Estados miembros han adoptado las “golden visa”, en algunos casos a cambio de la residencia, y en otros incluso de la nacionalidad.

Muy recientemente, dicha comisión ha aprobado un informe donde propone el fin de los “Golden visa”, considerando que los potenciales beneficios económicos de aquel no compensan los riesgos graves de seguridad, blanqueamiento de capitales y evasión fiscal que representan. Esta comisión apela a que los Estados Miembros revoken de forma progresiva todos los regímenes de ciudadanía ligados a un mínimo de inversión. Si bien es cierto que, a efectos de este informe, las razones subyacentes no aportan valor (si no sus efectos sobre el mercado inmobiliario), vale la pena dejar constancia de las consideraciones de Bruselas, sobre todo, por las críticas a la falta de seguimiento y fuentes de información estadística sobre el número de personas a las que ha sido concedida la residencia como resultado de esta estrategia de atracción de inversión.

Al margen de la polémica y razón de cuidado por el posible origen de los fondos, lo que está claro a efectos de este informe, es el efecto que esta política produce en el acceso a la vivienda para el residente: aumento de los precios de comprar - - decisión de recurso al alquiler - - aumento de la demanda de alquiler - - incremento de precios (coincidentes en el tiempo con el aumento del alquiler turístico); en suma, bajada de la capacidad adquisitiva y la calidad de vida.

⁴² Según un informe de Transparencia Internacional y la ONG *Global Witness*, España es el Estado miembro que más permisos de residencia ha otorgado en la UE y, también, el que más dinero recibe por esas inversiones: de media anual, 976 millones de euros, seguido de Chipre con 914 millones (en este caso a cambio de la ciudadanía) y Portugal con 670 millones.

Estatuto Fiscal del Residente no Habitual

Además, en Portugal, precisamente también en plena crisis, mediante (Decreto Ley 249/2009, de 23 de septiembre), se aprobó el régimen fiscal del residente no habitual, cuyo objeto no era la dinamización del mercado inmobiliario de manera directa (sino la atracción de talento profesional) pero cuyo efecto colateral inmediato ha sido también este.

El propio decreto expresa su espíritu de fomentar la competitividad, estimulando el tejido empresarial y académico con la atracción de recursos humanos cualificados en actividades de valor añadido o inversores para dinamizar directamente la economía. Los beneficios, de forma muy resumida consisten en una “tarifa plana” de impuesto de la renta, IRS (IRPF) del 20% durante 10 años (siempre y cuando el candidato al estatuto no haya residido previamente en el país) y provengan de ciertas actividades de carácter científico, artístico o técnico, especificándose las profesiones que tienen acceso a esta solicitud (arquitectos, ingenieros, artistas plásticos, actores, músicos; profesiones liberales, técnicas y asimiladas; médicos, dentistas, profesores universitarios, administradores y gerentes de sociedades y de establecimientos permanentes).

Y como se obtiene la residencia fiscal en Portugal:

- a) Habiendo permanecido en territorio portugués al menos 183 días.
- b) En caso de haber permanecido menos de 183 días, disponer en territorio portugués, a 31 de diciembre de ese año, de una vivienda (en propiedad o alquilada) en condiciones que permitan suponer su intención de mantenerla y ocuparla como residencia habitual.

Obviamente que, por este último punto, se inflaciona nuevamente el mercado inmobiliario de la compra y del alquiler, con demandantes de mayor poder adquisitivo que la media. Pero también por el primero, pues es obvio que, para residir 183 días, es necesario disponer de vivienda para hacerlo.

Impacto del Turismo en las ciudades del Eixo Atlántico: perspectiva municipal

Si, por un lado, todos los municipios del Eixo Atlántico convergen en la relevancia del turismo para sus ciudades y asumen desarrollar acciones específicas dirigidas a su crecimiento⁴³, la diferencia de contexto regional/nacional antes expuesto como esperado, en vistas a las perspectivas y la toma de decisiones para encarar el fenómeno turístico y su impacto en las ciudades del Eixo Atlántico.

⁴³ Ver resultados de las encuestas realizadas entre 15 de marzo y 15 de julio de 2019 a los ayuntamientos asociados del Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular en el anexo III.

Si el impacto del turismo más valorado por el sistema urbano de la eurorregión en su conjunto es el aumento de la oferta cultural y de ocio que su desarrollo genera, lo que los municipios portugueses valoran todavía más es el impacto de esta actividad en el desarrollo de del comercio tradicional y de las actividades complementarias.

De un modo general, los municipios del Eixo Atlántico apuestan por el desarrollo del turismo, a través de la concretización de acciones de comunicación y marketing (utilizando especialmente vías de comunicación online por medio de la participación en ferias del sector), de divulgación de su patrimonio y de la realización de eventos de proyección nacional/internacional. Estas acciones son realizadas por los municipios portugueses de una forma más estructurada y planificada que los municipios gallegos (en la que se siguen estrategias y se crean productos diseñados en función de los perfiles que se desean atraer).

El sistema urbano, en su conjunto, no posee datos (o estos no están tratados con fines turísticos) que le permitan promover una descripción asertiva de su parque de viviendas. A pesar de ello, puede decirse que los municipios gallegos presentan un índice superior de viviendas vacías como viviendas destinadas a alquiler. Hay que mencionar que los municipios portugueses presentan un menor índice de viviendas turísticas que sus homólogos gallegos.

De acuerdo con los municipios asociados al Eixo Atlántico, consideran que los dominios de gestión municipal más afectados por el turismo/aumento del turismo, son los relacionados con; la movilidad, transporte y estacionamiento, limpieza de espacios públicos y recogida de residuos.

Para los municipios portugueses, la calidad de los servicios relacionados de saneamiento y abastecimiento de aguas no están influenciados por esta actividad. En el caso de los municipios gallegos no lo son el ordenamiento del territorio ni el ruido.

Finalmente destacar que, tras verificar, de una forma general, las decisiones municipales relacionadas con el desarrollo de la actividad turística – muy especialmente aquellas que hacen referencia a la potenciación/reducción de los impactos del turismo en la morfología urbana de las ciudades – estas decisiones parecen ser tomadas sin tratar debidamente la información o sin un conocimiento profundo de los fenómenos presentes.

De hecho, se confirma que la transversalidad del turismo y las múltiples entidades (públicas, privadas y asociativas) tanto con competencias en su regulación, como con intereses en su implantación e impactos, son generadores de la dispersión de datos, no solo sobre la actividad turística en sí misma, estas entidades son determinantes en la incapacidad de proceder al adecuado tratamiento y puesta a disposición de los agentes decisores y usuarios.

A nivel de gestión municipal, por ejemplo, se verifica un casi inexistente cruce de datos e información, relativas al impacto de la actividad turística en los diferentes ámbitos de responsabilidad de las administraciones locales⁴⁴, no promoviéndose cualquier análisis global del impacto del fenómeno (teniendo en cuenta que las que se realizan actualmente se centran genéricamente en las repercusiones sobre el empleo y el PIB sectorial, sin tener en cuenta aspectos como, por ejemplo, el impacto socioeconómico de la actividad en las franjas poblacionales más envejecidas).



2.2. BENCHMARKING DE CIUDADES EUROPEAS

► 2.2.1. INTRODUCCIÓN

Esta sección intenta ofrecer una visión general sobre el desarrollo económico del mercado de alquileres de viviendas turísticas a corto plazo en la Unión Europea (en adelante UE). Se pretende evaluar, por una parte, el efecto que ha supuesto, en términos de la propia actividad turística, la incorporación de un nuevo operador (plataformas de alquiler colaborativo), junto con la evolución del alquiler de vivienda de uso turístico y por otra parte, el impacto sobre el sector, centrandó nuestro análisis a nivel local, que ha supuesto un fenómeno, el de la economía colaborativa, que tal y como establece el Parlamento Europeo, no debe verse como una amenaza para la economía tradicional: ya en el año 2016, los datos publicados por el Eurobarómetro⁴⁵, establecían que el 17% de los consumidores europeos han utilizado servicios de la economía colaborativa, y el 52% conocía los servicios ofertados.

Con la “Comunicación sobre la agenda europea para la economía colaborativa” de junio de 2016, la UE proporciona claridad sobre las normas aplicables en la unión y las recomendaciones políticas para ayudar a los ciudadanos, las empresas y los países del ámbito comunitario a beneficiarse plenamente de los nuevos modelos empresariales y a impulsar un desarrollo equilibrado de la economía colaborativa.

⁴⁴ De referir que el equipo de redacción del presente documento intento obtener, en una muestra reducida de los ayuntamientos del Eixo Atlántico, información más detallada sobre el impacto de la actividad turística en la gestión municipal que aquella que fue solicitada a través de los cuestionarios que constan en los anexos I y II. La justificación de la imposibilidad de obtención de información pretendida se centró, precisamente, en la dificultad de recoger datos dispersos en los diferentes departamentos/servicios municipales.

⁴⁵ <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2112>

El sector más importante, en relación con el comercio generado en el marco de este nuevo modelo económico de intercambio, es el del alojamiento de particular a particular, por lo que hemos intentado, a través del análisis de los datos aportados en los estudios relativos a 11 ciudades europeas (Atenas, Ámsterdam, Barcelona, Berlín, Bruselas, Florencia, Lisboa, Londres, París, Praga y Estocolmo), contenidos en el documento *“Study on the Assessment of the Regulatory Aspects Affecting the Collaborative Economy in the Tourism Accommodation Sector in the 28 Member States”*, así como a través de los datos extraídos del estudio *“Understanding AirBnB in Fourteen European Cities”*⁴⁶ que ofrece una descripción general de las actividades de *AirBnB* en 14 ciudades europeas (Nantes, París, Estrasburgo, Toulouse, Berlín, Colonia, Frankfurt, Mú-nich, Edimburgo, Glasgow, Londres, Manchester, Ámsterdam y Barcelona), recopilar los ejemplos de mejores prácticas a nivel europeo del alquiler de viviendas de uso turístico.

En nuestro análisis hemos utilizado datos aportados por la plataforma *AirBnB*, que se emplearán como una variable proxy, debido fundamentalmente a que existe una importante dificultad de acceso a datos cuantitativos sobre indicadores económicos, en los últimos años, con los que se pueda elaborar una base de datos completa para cada ciudad.

► 2.2.2. EVOLUCIÓN DE LAS PLATAFORMAS DE ALQUILER COLABORATIVO Y DE LOS ALQUILERES DE VIVIENDA DE USO TURÍSTICO A CORTO PLAZO

Aun cuando los alquileres a corto plazo existían con anterioridad a la llegada de las plataformas de colaboración, es evidente el papel que dichas plataformas han supuesto en el rápido crecimiento del mercado de alquileres a corto plazo en la última década. Diversas estadísticas y estudios a nivel de nacional y de ciudad, evidencian esta tendencia de la que no escapan las ciudades europeas.

Diane Coyle y Timothy Yu-Cheong Yeung en el estudio antes identificado, de acuerdo con las cifras aportadas por la base de datos de *AirDNA* (plataforma que recopila estadísticas de *AirBnB* con respecto a los listados y usuarios), trazan un mapa de desarrollo de las listas de *AirBnB* en 14 ciudades europeas y confían en los datos de esta plataforma para mostrar la tendencia de crecimiento de la economía colaborativa a corto plazo en Ámsterdam, Barcelona, Berlín, Londres y París.

⁴⁶ Estudio realizado por Diane Coyle y Timothy Yu-Cheong Yeung en 2016. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/333021103_Understanding_AirBnB_in_Fourteen_European_Cities

Si acudimos a la información aportada por los estudios de caso, contenidos en el documento de la Comisión Europea consultado, podemos destacar los siguientes datos, con respecto a las ciudades de *Ámsterdam*, *Barcelona*, *Berlín*, *Lisboa*, *Londres* y *París*, sobre la evolución de la plataforma *AirBnB* y la tendencia de crecimiento de los alquileres a corto plazo:

- **Ámsterdam:** *AirBnB* es el principal actor en el alojamiento de la economía colaborativa en esta ciudad. La plataforma ha estado activa desde el año 2008 y ha ido creciendo desde ese año a gran velocidad. *AirBnB* estima que, entre abril de 2015 y abril de 2016, 14.200 anfitriones alquilaron sus propiedades en la ciudad, y que hubo 18.000 activos en mayo de 2017.
- **Barcelona:** *AirBnB* es la principal plataforma colaborativa de alojamiento por corto espacio de tiempo en la ciudad. La primera lista de *AirBnB* en Barcelona se publicó en el año 2009 y abrió su primera oficina en la ciudad en el año 2012. En mayo de 2017 existían 17.000 listas activas de *AirBnB* en Barcelona frente a los 3.500 anuncios de su siguiente competidor en la ciudad Wimdu (plataforma de alquiler de alojamiento peer-to-peer de origen alemán). Entre 2012 y 2016 el número de huéspedes registrados en *AirBnB* en Barcelona se ha multiplicado casi por 5. De hecho, en 2016, más de 16.000 anfitriones de Barcelona han recibido a 1,3 millones de invitados. La plataforma estimó su impacto económico en Barcelona en 1.000 millones de euros, entre ingresos percibidos por los anfitriones y gastos de huéspedes de *AirBnB*, y 1.300 millones para la Comunidad Autónoma de Cataluña. *AirBnB* estima que el 33% de los invitados no habrían ido a Barcelona sin los servicios de la plataforma, lo que supuso un gasto de 860 millones de euros.
- **Berlín:** Como en el caso de las dos ciudades anteriores, la plataforma *AirBnB* es la principal plataforma con 11.701 listados, seguida por Wimdu con 1.129 listados. Según *InsideAirBnB*, servicio de información que rastrea las estadísticas de *AirBnB*, en mayo de 2017, había 20.576 listados disponibles. Un informe de *AirBnB* destaca que entre enero y diciembre de 2016, 22.700 anfitriones de Berlín habían recibido a 600.000 invitados.
- **Londres:** *AirBnB* es la mayor plataforma de alquiler colaborativo a corto plazo con 49.000 listados activos en marzo de 2017 frente a las 14.744 propiedades listadas, por su inmediato competidor, *SpareRoom* (sitio web de pisos compartidos con sede en el Reino Unido para habitaciones y apartamentos), entre los que se encontraban contabilizados períodos de alquiler que excedían de 90 días. La plataforma publicó sus primeros listados en 2008 y abrió sus oficinas en la ciudad en 2012. Un informe de *AirBnB* destaca que, entre noviembre de 2014 y noviembre de 2015, 24.000 anfitriones de Londres han recibido a 983.000 invitados. Las estadísticas de *AirBnB* muestran un aumento en el número de invitados entre el 1 de septiembre de 2015 y el 31 de agosto de 2016 de 1,5 millones.

- **París:** *AirBnB* es la plataforma de alquiler colaborativo a corto plazo más utilizada en Francia y París específicamente, seguida de *Wimdu* con 2.300 anuncios en la ciudad. La primera lista de *AirBnB* en Francia se publicó en 2008 y, desde el 2010 casi duplica cada año el número de visitantes que utilizan los servicios de la plataforma, de 8 a 14 millones de invitados en 2016. La capital fue el destino más popular en Francia para *AirBnB* con 1,7 millones de invitados en 2016, con un impacto económico estimado por la plataforma en Francia en 6.500 millones de euros, entre ingresos percibidos por los anfitriones y gastos de huéspedes de *AirBnB*, y 2.000 millones para la región de París. *AirBnB* estima que el 28% de los invitados no habrían ido a París sin los servicios de la plataforma, lo que supuso un gasto de 980 millones de euros.
- **Lisboa:** *AirBnB* ha publicado sus primeros anuncios en la capital portuguesa en 2009. Desde mayo de 2017, la plataforma ha mostrado un total de 10.700 listados activos en Lisboa frente a su siguiente competidor *Wimdu* con 1.800 anuncios. Un informe de 2016 de *AirBnB* destaca que, en 2016, 4.550 anfitriones en Lisboa recibieron a 433.000 invitados. El número de invitados se había duplicado en comparación con el año anterior, donde había 213.000 invitados. La plataforma estima su impacto económico en Lisboa en el año 2015 en 268 millones de euros, entre ingresos percibidos por los anfitriones y gastos de huéspedes de *AirBnB*. Además, *AirBnB* estima que el 29% de los invitados de *AirBnB* no habrían ido a Lisboa sin los servicios de la plataforma, lo que supuso un gasto de 224,9 millones de euros.

Es importante tener en cuenta, a la hora de abordar estos datos, que los anfitriones (*peer provider*⁴⁷) pueden usar simultáneamente más de una plataforma de alquiler colaborativo de corto plazo para anunciar su listado. Esto conduce a un probable doble recuento de listados en dichos sitios web. Debido a la falta de datos disponibles sobre el número de listados dobles, la información presentada, con respecto al número total de listados en plataformas colaborativas de alquiler a corto plazo, debe tomarse como una aproximación.

El estudio prevé un mayor crecimiento de las actividades de alojamiento colaborativo a corto plazo en los próximos años. Se estima que los ingresos del sector de los alquileres vacacionales aumentarán en un tercio hasta 2021.

No es posible determinar el impacto de los servicios de alquiler colaborativo a corto plazo en la disponibilidad de vivienda para alquileres a largo plazo.

⁴⁷ *Peer provider* definidos como proveedores de servicios que utilizan colectivamente propiedades, recursos, tiempo y/o habilidades que pueden ser prestadores de servicios ocasionales, en contraposición, a los *professional service providers* como proveedores de servicios que actúan con capacidad profesional.

De los datos que arroja el estudio podemos concluir que la construcción de vivienda actualmente no va en paralelo con la tendencia demográfica, produciendo un desequilibrio entre oferta y demanda, lo que lleva a la escasez de viviendas en ciudades como Ámsterdam, Berlín, Bruselas, Londres y Estocolmo, con independencia del desarrollo de los servicios de alojamiento a corto plazo en colaboración.

El incremento de los precios del alquiler a largo plazo, después de la crisis financiera (y en ciudades como París antes) ha sido significativo, con subidas, en ciudades como Londres, Berlín y Estocolmo, del 32%, 38% y 75% respectivamente, entre los años 2011 y 2016. A excepción de Alemania, las tasas de construcción de los Estados miembros han ido descendiendo, si observamos la reducción de los permisos de construcción por cada 1.000 habitantes.

Si bien las viviendas ocupadas por sus propietarios aún representan la forma de ocupación más extendida en la UE, muchos países han visto como las viviendas en régimen de alquiler va en aumento, debido a que menos personas pueden permitirse ser propietarios o prefieren el alquiler debido a razones de movilidad.

Con la excepción de Atenas, Florencia y Praga, el precio del alquiler a largo plazo ha ido en aumento. La escasez de vivienda puede ser causada por el incremento en el precio del alquiler, haciendo que las propiedades existentes a veces no sean asequibles para la población local, aumentando el porcentaje de viviendas vacantes.

Los agentes interesados a nivel local suelen asociar el aumento del alquiler a largo plazo y la escasez de viviendas con el aumento en la oferta de alquiler colaborativo turístico a corto plazo, pero, aunque no existen evidencias, con carácter general, a nivel europeo, que apoyen esta opinión, no puede ser otra la razón, o al menos esta debe ser la más fuerte. Otros factores que se señalan son el impacto de la crisis financiera y las tasas de construcción de viviendas insuficientes o las altas tasas de viviendas vacantes.

En Barcelona, un estudio realizado por el Gobierno catalán mostró una correlación entre el aumento en los precios de alquiler a largo plazo en los barrios donde la mayoría de los alquileres a corto plazo están disponibles.

La capital holandesa ha registrado el mayor récord de aumento de precios de las viviendas en año 2018, debido a la gran demanda y la escasa oferta disponible. El Gobierno holandés anunció a principios del año 2018, que promoverá la construcción de al menos 500.000 viviendas nuevas para 2025, con la finalidad de hacer frente a esta problemática.

Esta situación alarmante, ha llevado a la ciudad de Ámsterdam a suscribir, junto con un total de 11 ciudades, entre las que se encuentran Berlín, Lisboa, Londres y París, la declaración presentada por la alcaldesa de Barcelona, en el Foro de Gobiernos Locales y Regionales, ante la Organización de Naciones Unidas, en Nueva York el 16 de julio de 2018, "Ciudades por una vivienda adecuada". Declaración municipalista de los gobiernos locales por el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad, a través de la cual hacen un llamamiento a la acción de los gobiernos en los siguientes frentes:

- Más competencias para regular mejor el mercado inmobiliario.
- Más recursos para mejorar los parques vivienda pública.
- Más herramientas para coproducir alternativas residenciales público-privado comunitarias.
- Un urbanismo que combine la vivienda adecuada con barrios de calidad, inclusivos y sostenibles.

No es posible establecer una correlación entre el aumento en la oferta de alquiler a corto plazo y la escasez en la oferta de vivienda, sin más evidencia y sin considerar los factores políticos y socioeconómicos. Para nosotros la evidencia deviene de la simultaneidad con que, en casos como Porto (pero no generalizados a las ciudades del Eixo) se ha producido el aumento del turismo colaborativo y de los precios de alquiler; si bien es cierto que otro fenómeno se ha producido en igual período y es el del turismo estudiantil internacional.

Además, las plataformas de colaboración informan que una parte importante de los proveedores de servicios de alquiler a corto plazo deben proporcionar estos servicios para "llegar a fin de mes". En la mayoría de las ciudades, los ingresos medios de los *peer providers* aumentan año a año, registrando un mayor incremento en Ámsterdam (21%), Barcelona (25%), Lisboa (16%) y Estocolmo (13%). No obstante, la demanda de alojamiento a corto plazo suele ser de carácter estacional, a lo que debemos añadir la limitación de días que los proveedores pueden alquilar su propiedad en algunas ciudades.

► 2.2.3. IMPACTO DEL SECTOR TURÍSTICO DE LAS VUT EN LA UNIÓN EUROPEA: ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO LOCAL

Hay unanimidad respecto a la certeza de que la oferta de alojamiento colaborativo a corto plazo contribuye a aumentar el turismo en general, aunque el impacto varía entre las 11 ciudades analizadas por la Comisión Europea.

El número de noches pasadas en todos los tipos de alojamiento turístico ha aumentado en las 11 ciudades de estudio, pero la proporción de noches en alojamiento turístico a corto plazo varía del 28% en Florencia o el 21% en Londres, a menos del 5% en Lisboa o Bruselas.

Concretamente y a la vista de los datos obtenidos, podríamos concluir que la oferta de la economía colaborativa da lugar a una forma diferente de turismo.

Los clientes de la economía colaborativa tienden a permanecer más tiempo en sus alquileres que, en los listados de alojamiento tradicionales, concretamente 2,1 veces más que los huéspedes de un hotel, afirmación apoyada por el estudio realizado por Diane Coyle y Timothy Yu-Cheong Yeung.

Los huéspedes de *AirBnB* en la UE tienden a quedarse, como media 4,1 noches por invitado, mientras que los usuarios de *HomeAway* en España se quedan, como media 5,74 días en su alquiler a corto plazo. En comparación, las estancias medias en hoteles tienden a ser más bajas: 2,5 noches en Barcelona (datos de 2016), 2,1 noches en París (datos de 2016), 1,9 noches en Ámsterdam (datos de 2016), o 4,6 noches en Londres (datos de 2014).

Son varias las razones por las que los huéspedes se decantan por alojarse mediante el empleo de la economía colaborativa, el precio, la intención de vivir como un ciudadano local, descubrir áreas no turísticas o conocer a locales.

Por otro lado, Diane Coyle y Timothy Yu-Cheong Yeung prueban en su estudio, que los servicios de *AirBnB* van dirigidos a turistas de bajo presupuesto lo que permite a los hoteles cobrar un precio más elevado a otros viajeros cuya demanda es menos elástica.

El atractivo de la oferta colaborativa de alquiler a corto plazo o de intercambio de casas no parece disuadir a los viajeros de reservar hoteles. Los datos de las 11 ciudades europeas analizadas, a excepción de Florencia, muestran una tasa de ocupación más baja para los listados de *AirBnB*, en comparación con la oferta turística tradicional.

El cuadro 13 nos aporta datos sobre el precio promedio entre habitaciones de hotel y propiedades completas de *AirBnB* para las 11 ciudades de estudio. Tomando el precio medio de alquiler de una propiedad completa de *AirBnB* a corto plazo, y el precio promedio de una habitación de hotel, en las 11 ciudades del estudio para el año 2016, la diferencia en los precios ofertados varía entre el 3% en Ámsterdam hasta un 36% en Atenas, más barato que los hoteles. Las mayores diferencias se registran en Atenas 36%, Bruselas 29%, Lisboa 28% o París 28%, pero en Praga y Ámsterdam la diferencia fue significativamente menor, un 7,6% y un 3% respectivamente.

	Precio medio (2016)			% Cambio
	Hotel	AirBnB	Diferencia	
Ámsterdam	162	157	5	3,1%
Atenas	94	60	34	36,2%
Barcelona	142	126	16	11,3%
Berlín	101	85	16	15,8%
Bruselas	110	78	32	29,1%
Florenia	126	104	22	17,5%
Lisboa	106	76	30	28,3%
Londres	182	108	74	40,7%
París	151	109	42	27,8%
Praga	79	73	6	7,6%
Estocolmo	165	127	38	23,0%

Cuadro 13. Fuente: AirDNA para estadísticas relacionadas con AirBnB.

El estudio concluye que existen complementariedades entre las ofertas de alojamiento colaborativo y tradicional a corto plazo. La oferta de alojamiento colaborativo a corto plazo no solo satisface la demanda de un grupo objetivo diferente, sino que además esta se desconcentra más en las áreas rurales o en las afueras del centro de la ciudad, complementando el alojamiento tradicional, en áreas donde la demanda de servicios turísticos es menor y la oferta de alojamiento tradicional es baja.

De los datos que ofrece el cuadro 13 parece que podemos concluir que, a pesar de la competencia de precios, los operadores de alojamiento tradicionales no se vieron afectados negativamente por la oferta de alojamiento colaborativo. En Ámsterdam, por ejemplo, el municipio muestra evidencia de aumento de la competencia de precios entre los hoteles y los proveedores privados, pero en general, ambos tipos de actores se benefician del aumento del flujo turístico en la ciudad.

A pesar del atractivo de la oferta de alquiler colaborativo a corto plazo o de intercambio de casas, no parece que disminuya el número de viajeros que hacen su reserva en los hoteles. Las ciudades incluidas en el estudio muestran una tasa de ocupación más baja para los listados de AirBnB en comparación con los hoteles, a excepción de Florenia.

El cuadro 14 enumera las tasas de ocupación⁴⁸ observadas en hoteles y listados de *AirBnB* a corto plazo para el año 2016. Se observan grandes diferencias porcentuales en Atenas 23,2; Ámsterdam 22,4; Praga 22,3 o Barcelona 21,7.

	Tasa de ocupación (2016)		
	Hotel	AirBnB	Diferencia %
Ámsterdam	82,4%	60%	22,4
Atenas	76,2%	53%	23,2
Barcelona	80,7%	59%	21,7
Berlín	78,0%	61%	17,0
Bruselas	60,9%	51%	9,9
Florenia	45,0%	54%	-9
Lisboa	7,0%	59%	14,0
Londres	84,3%	-	-
París	69,1%	57%	12,1
Praga	77,3%	55%	22,3
Estocolmo	72,0%	58%	14,0

Cuadro 14. Fuente: *AirDNA* para estadísticas relacionadas con *AirBnB*.

La tasa de ocupación más alta para los listados de *AirBnB* en comparación con los hoteles, en el caso de la ciudad de Florenia (-9), puede ser debida al acuerdo alcanzado entre *AirBnB* y el Ayuntamiento la ciudad para recaudar la tasa turística. *AirBnB* se compromete a trabajar junto con el ayuntamiento italiano en hacer que las normas sean más claras y simples, educando a los anfitriones y a los huéspedes en la economía colaborativa. Además, desarrollará un proceso automático para la recaudación de la tasa turística, de todos aquellos ciudadanos que compartan sus propias viviendas a través de la plataforma, en beneficio de la comunidad, apostando por un turismo responsable y sostenible.

⁴⁸ La tasa de ocupación se refiere al porcentaje de noches que se alquila una propiedad determinada, teniendo en cuenta la cantidad total de noches que la propiedad está disponible. Según las leyes locales, las propiedades que figuran en las plataformas de alquiler colaborativo a corto plazo pueden estar sujetas a un límite máximo de días disponibles.

En lugar de una competencia, el estudio concluye la presencia de complementariedades entre las ofertas de alojamiento colaborativo y tradicional a corto plazo, como ya señalamos antes, así como de una convergencia creciente entre ambas ofertas.

La oferta de alojamiento colaborativo a corto plazo, como antes comentamos, no solo satisface la demanda de un grupo objetivo diferente a la satisfecha por los hoteles, sino que además se desconcentra más en las áreas rurales o en las afueras del centro de la ciudad, complementando, en cierta medida, el alojamiento tradicional en áreas donde la oferta y la demanda de servicios turísticos es menor. Además, los proveedores de alojamiento tradicional trabajan cada vez más con plataformas de alojamiento colaborativo (por ejemplo, *AirBnB*), y las personas privadas, que con el tiempo profesionalizan sus servicios, comienzan a operar a través de plataformas que tradicionalmente anuncian habitaciones de hotel, *bed & breakfast* o agencias de viajes.

Con respecto al impacto en las comunidades locales, los datos no sugieren un impacto importante en el crecimiento económico en general, incluso aun observando un aumento en la actividad turística en la mayoría de las ciudades. Los usuarios de alojamiento colaborativo a corto plazo tienden a permanecer más tiempo, lo que probablemente tenga repercusiones económicas positivas, ya que también tienden a gastar en negocios locales.

Hay datos limitados disponibles sobre la relación entre el sector de alojamiento colaborativo y los servicios públicos. Los efectos potenciales se destacaron en el transporte público, los residuos, la infraestructura pública, pero aquí nuevamente, los impactos resultantes del turismo tradicional general o de las formas colaborativas de turismo son nuevamente difíciles de separar existiendo dificultades a la hora de valorar las externalidades negativas derivadas de esta nueva forma de turismo.

Una de las formas en que el turismo, a través de plataformas de alquiler colaborativas a corto plazo, contribuye al desarrollo económico local puede ser a través del aumento del gasto en negocios locales (tiendas, tours, museos, cafés y restaurantes del vecindario donde se alojan), así como a través de los ingresos adicionales obtenidos por los anfitriones. El gasto local es probable que tenga un impacto positivo en el desarrollo de servicios auxiliares locales y servicios complementarios.

En ciudades como **Berlín**, **Ámsterdam** y **París**, el incremento de los alquileres se asocia a la escasez de viviendas, al aumento de la población y a la popularidad de los alquileres a corto plazo, lo que ha supuesto un crecimiento en el sector de la construcción, pero también un empujón en el proceso de gentrificación, particularmente intenso en la ciudad de Berlín, y concretamente en los vecindarios de la parte oriental de esta ciudad, debido al efecto abrumador de las ofertas de *AirBnB*.

Según *AirBnB*, en 2016, sus clientes gastaron 860 millones de euros en Barcelona en negocios locales. La plataforma observó que, en 2016, el 36% del gasto turístico total entre los turistas de *AirBnB* en la ciudad se destinó a servicios de alimentos y el 19% a compras, aportando un total de 1.027 millones de euros en 2016 a la economía de la ciudad. Esto es casi un aumento de diez veces en comparación con 2013, cuando el impacto económico se estimó en 128 millones de euros.

El Ayuntamiento de Barcelona, en un informe fechado en 2015, muestra cifras contradictorias. De hecho, se estima que los turistas de Barcelona, que pasan la noche en hoteles, gastan un promedio de 99 euros por día, en comparación con los 78 euros de los que se alojan en otro tipo de alojamiento. Además, la asociación de Hoteles de Barcelona destaca que los usuarios de la economía colaborativa suelen ser “viajeros con poco presupuesto” que tienden a gastar menos que el turista promedio.

Sobre la base de las cifras de varias plataformas colaborativas de alquiler a corto plazo, así como las cifras del Ayuntamiento de Barcelona, el número de propiedades de alquiler a corto plazo ha aumentado en los últimos años. Plataformas como *HomeExchange* o *AirBnB* observaron un aumento en el número de usuarios y listados, a pesar de la moratoria de las licencias a corto plazo impuestas por el Ayuntamiento.

El estudio realizado por el Ayuntamiento muestra que, de los 73 barrios, la oferta de alojamiento a corto plazo se concentra en diez barrios ubicados en los dos distritos más céntricos, esta concentración en la oferta de alojamiento ha dado lugar a importantes cambios en la oferta de vivienda. La conversión de propiedades disponibles en hoteles y unidades de alquiler a corto plazo ha llevado a un aumento en los precios de alquiler que, junto otras externalidades negativas para los residentes contribuyen al desplazamiento de la población local fuera del centro de la ciudad. Por ejemplo, desde 2007 el distrito de Ciutat Vella y Barri Gotic ha perdido el 11% y el 45% de su población, respectivamente.

El número de propiedades de alquiler a corto plazo en **Lisboa**, ofrecidas a través de *AirBnB* aumentó, desde la llegada de la plataforma en 2009. Una gran parte de la inversión en alojamientos locales se destinó al centro histórico de la ciudad, donde contribuyó a la rehabilitación urbana de los barrios urbanos abandonados por los residentes, a pesar del impacto económico positivo de los huéspedes, fuera del centro de la ciudad, que destaca *AirBnB*, a lo largo de su informe de impacto económico de 2016 en Lisboa.

Existen puntos de vista divergentes sobre los beneficios y desventajas de las plataformas de alquiler colaborativo a corto plazo en Lisboa. Las plataformas tienden a subrayar las ventajas para los residentes, principalmente de carácter económico, factor que valoran positivamente el 90% de los residentes de Lisboa y los viajeros diarios que participaron en una encuesta realizada por Intercampus en 2017. Solo alrededor del 40% de los encuestados indicaron que hay impactos negativos causados por el aumento en el número de turistas, el incremento de la contaminación acústica o el aumento del coste de vida.

En el caso de ciudad de **Londres**, alrededor de dos tercios de la oferta de alojamiento económico colaborativo se encuentra fuera del centro de la ciudad. Según un estudio de *AirBnB*, el 41% del gasto de los visitantes se realiza en el vecindario donde se alojan. Más de la mitad de sus usuarios son familias, que prefieren los suburbios en lugar del centro de la ciudad.

El crecimiento en las empresas locales combinado con el aumento en el uso de la economía colaborativa en los distritos exteriores, así como su gasto localizado, podría sugerir que los servicios auxiliares, como las empresas locales, se beneficiaban de dicho turismo, si bien no se puede establecer una correlación definida.

Un representante de los Consejos de Londres argumentó que había notables externalidades económicas positivas de la economía colaborativa en los distritos exteriores, señalando a *Waltham Forest* y *Harringay* como buenos ejemplos. Los datos aportados por la plataforma *AirBnB*, sobre estos barrios, parecen coincidir con esta tendencia de crecimiento.

Aun así, el impacto de la economía colaborativa en la oferta de vivienda a largo plazo es poco perceptible hasta el momento, pero el aumento continuo en las tasas de ocupación podría cambiar esta circunstancia.

Las plataformas de colaboración tienden a enfatizar las reacciones favorables de los residentes, destacando sus posibilidades de ingresos y las externalidades económicas positivas para los vecindarios periféricos. Estas reacciones contrastan con las preocupaciones planteadas por algunas asociaciones de residentes, dueños de propiedades y organismos representativos y autoridades locales, sobre el aumento de los alquileres a corto plazo en la ciudad, la frecuencia en la rotación de los inquilinos, el ruido, los disturbios, el riesgo de incendio e higiene, etc.

En general, el aumento en el número de alquileres a corto plazo, acumulado con el alto porcentaje de listados de lugares completos, puede haber ejercido presión sobre la oferta de vivienda local. Sin embargo, es difícil establecer una correlación entre el aumento en la oferta de alquiler a corto plazo y la escasez en la oferta de vivienda. Los factores políticos y socioeconómicos desempeñan un papel importante, y es necesario encontrar más evidencia a nivel de ciudad. Además, en algunas ciudades, como **Londres** y **París**, la oferta de vivienda ya estaba bajo presión antes del desarrollo de la oferta de alojamiento colaborativo a corto plazo.

Existen opiniones mixtas, de los habitantes con respecto a los efectos de los servicios de alojamiento a corto plazo en colaboración, aunque es difícil diferenciarlos de opiniones más generales sobre los efectos del turismo masivo. Destacan los impactos negativos en la tranquilidad del vecindario o el incremento en el precio de la vivienda, pero no hay evidencia cuantitativa que apoye esta opinión. En algunas ciudades, existe una creciente demanda en la reducción del turismo, encarnada por las autoridades locales, asociaciones y movimientos sociales.

Hay datos limitados disponibles sobre la relación entre el sector de alojamiento colaborativo y los servicios públicos. Los efectos potenciales se destacaron en el transporte público, la recogida de residuos urbanos, la infraestructura pública, pero aquí nuevamente, los impactos resultantes del turismo masivo en general y del turismo relacionado con el alojamiento colaborativo a corto plazo son difíciles de separar.

► **2.2.4. RESPUESTAS DE LAS AUTORIDADES LOCALES A LOS IMPACTOS DEL TURISMO. ESTUDIO DE CASOS**

Existe un buen número de ejemplos de destinos internacionales en los que las patologías vinculadas a la presencia de un excesivo número de turistas han impactado de forma notable en sus comunidades locales. El turismo excesivo se ha convertido en una gran preocupación para las autoridades y seguramente estará en su agenda para los próximos años.

La estrategia turística adoptada por un municipio puede apuntar al crecimiento, pero al mismo tiempo, ese desarrollo turístico puede tener un impacto negativo en la calidad de vida del residente. Además, la existencia de un elevado nivel de competencia en materia de oferta turística reduce significativamente la necesidad de intervención de los poderes públicos, pero no la elimina completamente.

Existen fallos de mercado, que genera la propia actividad, y que las plataformas colaborativas no tienen incentivos para regular. Estos efectos negativos para terceros, también denominadas externalidades negativas, se pueden clasificar en dos grandes grupos, la congestión o masificación en zonas concretas de la ciudad, pudiendo llegar a provocar la desnaturalización de algunos barrios, y las molestias para los vecinos.

A nivel de ciudad nos encontramos, ante problemáticas que se repiten y cuyos principales impactos suelen desembocar en: molestias a los vecinos, desnaturalización a nivel de barrio/ciudad, incremento de los precios de las viviendas y del alquiler, incremento de los precios de los productos, uso intensivo de infraestructuras/servicios básicos, incivismo, etc.

Es por ello que las autoridades locales han puesto en marcha distintas medidas para dar respuesta a las demandas vecinales que a modo de ejemplo procede abordar, aún cuando su eficacia está por determinar, dado que muchas de ellas se han adoptado recientemente.

Veamos algunos ejemplos:

Berlín es un ejemplo del nuevo desarrollo en materia de turismo urbano. Su fama internacional como lugar de moda, que se remonta a una época en la que había muchos espacios para la subcultura y la fiesta, unido a la promoción de este tipo de turismo, por parte de las autoridades locales en las últimas décadas, han convertido a ciertos barrios céntricos, reseñados en guías turísticas y blogs, en el objetivo del nuevo turismo. Estos barrios, que ya se habían visto inmersos en procesos de gentrificación residencial, tras la reurbanización y rehabilitación llevada a cabo, ahora tienen que adaptarse también a las necesidades de los turistas (gentrificación comercial). Cada vez hay más hoteles y hostales, alquileres vacacionales, nuevos bares, restaurantes y galerías con ofertas de consumo para turistas. Y las tiendas con productos del día a día no pueden permitir el aumento de los alquileres sus locales debido a la presión sobre la demanda de otras actividades.

Esta problemática ha ido ganando impulso en Berlín desde la década de 2010, a través de iniciativas urbanas y de la administración municipal. Los conflictos específicos por el uso del espacio entre turistas y residentes, que favorecen la gentrificación, y el reproche sobre la destrucción del encanto y la cultura local de los barrios que se lanza contra el turista, han propiciado un debate encarnizado.

Para muchos ayuntamientos e iniciativas urbanas, la plataforma de viviendas vacacionales *AirBnB*, se ha convertido en el enemigo, en el objetivo de la lucha contra los alquileres vacacionales. En su página web, las personas físicas pueden alquilar sus viviendas o habitaciones, y aunque comenzó como una plataforma de economía colaborativa, ahora es utilizada cada vez más por empresas. En este sentido, *AirBnB* es el reflejo de la polarización de las ciudades. Por un lado, encontramos personas que tienen que subarrendar una parte de su vivienda para cubrir los gastos de mantenimiento y las subidas del alquiler, es decir, son víctimas de una expulsión de su estilo de vida. Por otro lado, encontramos en los barrios gentrificados un cambio de uso de la vivienda que resulta muy lucrativo y que alimenta dichas subidas del alquiler. Esta expansión de *AirBnB* se puede observar en ciudades como Berlín, Barcelona o Lisboa.

En Berlín, las iniciativas vecinales se oponen sobre todo al aumento de viviendas vacacionales en sus barrios, porque desplazan los usos residenciales. Aunque en el mercado inmobiliario de Berlín solo el 0,9% son alquileres vacacionales, su nivel de concentración hace que haya una fuerte presión en ciertos barrios. En respuesta a las protestas de 2014, el gobierno de Berlín, en abril de 2016, emitió una prohibición de cambio de uso que impedía la conversión de viviendas en apartamentos vacacionales, configurando uno de los modelos más restrictivos del entorno de la UE en cuanto a la regulación de las VUT. Pero la falta de recursos en los gobiernos de distrito competentes dificulta su cumplimiento, lo que provoca que muchos usuarios de *AirBnB* no informen a las autoridades, generando una bolsa de fraude, incrementando el precio del alquiler y reduciendo el número de pisos ofertados para el alquiler a largo plazo.

Pero a pesar de ello, el activismo de Berlín para perseguir alquileres vacacionales consiguió que unos 8.000 pisos volvieran al mercado del alquiler convencional entre abril de 2016 y finales de 2017, lo que significa más de dos veces las viviendas construidas por la empresa municipal de vivienda en el mismo período.

Aunque esto ha supuesto la imposición de 1,7 millones de euros en multas solo en el distrito de Friedrichshain-Kreuzberg, especialmente popular entre los turistas jóvenes de todo el mundo, también es cierto que la recaudación de las multas no es una tarea sencilla, dado que el Ayuntamiento solo ha logrado ingresar 124.228 euros por este concepto.

Tras una serie de fallos judiciales y debido a la presión ejercida por *AirBnB*, a principios de 2018 el Gobierno de Berlín y los legisladores de la ciudad relajaron la legislación. Ahora, los propietarios pueden alquilar su propia casa todo el tiempo que quieran mientras se cumplan ciertas condiciones: el propietario/a debe vivir de forma permanente o temporal en el apartamento y estar empadronado, pudiendo alquilar una o más habitaciones en su residencia principal siempre y cuando el área total de las habitaciones alquiladas sea inferior al 50% del área del apartamento. En caso contrario deberá tramitar un permiso que podrá especificar el número de días que podrá alquilarlo. También será necesario un permiso en el caso de las segundas residencias pudiendo alquilar estas hasta un máximo de 90 días anuales.

Pero las multas también se han quintuplicado hasta 500.000 euros. Ahora, cualquiera que desee alquilar su propiedad principal o secundaria debe obtener antes una licencia de 250 euros. El nuevo sistema de licencias podría permitir a la ciudad contrastar con *AirBnB* la información sobre quién alquila un apartamento por la plataforma y dónde, siempre que la plataforma coopere y exija que el número de licencia aparezca en el anuncio.

En España las ciudades más afectadas por este fenómeno son **Barcelona, Madrid y Mallorca**.

La mayoría de los residentes de la **Ciudad Condal** opinan que la operadora de alquileres colaborativos hace dinero gracias a la demanda turística y a una legislación favorable a los especuladores. También consideran que está haciendo subir el precio de los alquileres hasta niveles en que los residentes ya no pueden permitirse seguir viviendo en la ciudad. Opinión que viene apoyada por la experiencia de los inspectores del Ayuntamiento de Barcelona que trabajan sacando del mercado los alquileres temporales ilegales. Con la ayuda de un teléfono directo en el que los residentes denuncian lo que consideran alquileres ilegales, la ciudad ha impuesto 3.000 multas y 2.200 órdenes de cese de actividad, además de multar a *AirBnB* con 600.000 euros en 2016 por anunciar en su página web apartamentos que carecían de licencia (la empresa todavía no ha pagado esa multa).

El problema de Barcelona es especialmente grave, ya que el parque de viviendas sociales representa solo el 1,5% del total, frente al aproximadamente 28% de Berlín y al más del 50% de Ámsterdam.

Ante esta situación y después de la moratoria adoptada en 2015 en la concesión de licencias turísticas, dos años después el Pleno municipal del Ayuntamiento de Barcelona aprueba el “Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos” (PEUAT) que entró en vigor el 6 de marzo de 2017. El plan regula la implantación de establecimientos de alojamiento turístico, así como de albergues de juventud, residencias colectivas de alojamiento temporal y viviendas de uso turístico. El PEUAT distingue cuatro zonas específicas con regulación propia. Cada una de ellas se caracteriza por la distribución de los alojamientos en su territorio, la proporción en el número de plazas que ofrecen y la población residente actual, la relación y las condiciones en que se dan determinados usos, la incidencia de las actividades en el espacio público y la presencia de puntos de interés turístico. La primera zona, la más céntrica, prohíbe la apertura de nuevos hoteles. En la segunda zona se permite la apertura de un negocio del sector si otro cierra, mientras que en la tercera y cuarta zona se pueden abrir establecimientos, con ciertos límites.

Los objetivos que persigue son:

- Aliviar la presión turística en zonas o áreas de la ciudad.
- Dar respuesta a la preocupación y el malestar de la ciudadanía hacia los fenómenos derivados del turismo, teniendo en cuenta el incremento sin orden ni control de las plazas de alojamiento turístico de la ciudad.
- Buscar un equilibrio urbano y la diversificación, que aseguren un encaje sostenible de la actividad turística con el resto de las actividades.
- Garantizar el derecho a la vivienda, el descanso, la intimidad, el bienestar del vecindario y la calidad del espacio.

Con el PEUAT Barcelona pretende seguir el modelo londinense, donde los turistas pernoctan lejos del centro de la ciudad y están acostumbrados a desplazarse en sus visitas.

El PEUAT ha sido objeto de diversos recursos, no obstante, debemos destacar la primera sentencia favorable a las restricciones a los alojamientos turísticos en Barcelona, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (en adelante TSJC) ante un recurso contencioso administrativo interpuesto por el Hotel *Ciutat* de Barcelona, que pretendía promover un establecimiento hotelero en la calle Princesa. El TSJC afirma que es “un hecho notorio que la capital de Cataluña es un claro exponente de las secuelas del fenómeno turístico en lo que atañe a la convivencia ciudadana, a la degradación del espacio público, a la seguridad de personas y bienes, o al encarecimiento del alquiler ordinario en los centros urbanos en perjuicio de los residentes de condición más humilde, puestos en la tesitura de tener que desplazar sus vidas al extrarradio”.

El PEUAT, consecuentemente, responde a “razones de modelo urbanístico atendibles y legítimas” que justifican su necesidad y proporcionalidad. La no discriminación, otros de los principios contemplados en la Directiva de servicios, se explica a través de la determinación reglamentaria de un método objetivo, como emplea el PEUAT, con las plazas por metro para determinar el estándar aceptable en cuanto a la saturación de alojamientos por zona.

Frente a esta sentencia debemos hacer mención a otras muchas, dictadas por el TSJC, relativas a diversos recursos contencioso administrativos interpuestos contra el acuerdo de aprobación definitiva del PEUAT, que o bien declaran nulo en su integridad el PEUAT⁴⁹, o bien declaran la nulidad de alguno de sus artículos o disposiciones⁵⁰. Indicar que las sentencias no son firmes pudiendo ser recurridas en casación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, momento en el que dependiendo del sentido de las sentencias, podría dejar de desplegar sus efectos el PEUAT.

Un camino similar ha elegido el Ayuntamiento de **Madrid** aprobando el Plan Especial para la regulación de uso terciario en su clase de Hospedaje (PEH). Este Plan tiene un doble objetivo, por un lado, preservar el uso residencial del centro urbano y, por otro lado, buscar que la actividad del hospedaje se extienda a otras zonas de la ciudad, redistribuyendo la actividad económica y descargando la concentración del centro histórico.

El PEH establece nuevas condiciones para la implantación del uso del hospedaje en los edificios de uso residencial en función de cuatro parámetros: el nivel de usos admitido, el nivel de protección del edificio, el uso implantado y la zona de ubicación del edificio. Según recoge el plan, las viviendas que se alquilen para alojamiento turístico, según regule la legislación sectorial -actualmente, durante más de 90 días al año-, están desarrollando una actividad comercial, por lo que deben solicitar para ello una licencia de uso terciario de hospedaje. El ámbito que abarca la regulación del PEH se distribuye en tres zonas u anillos concéntricos establecidos en función de la saturación de alojamientos turísticos que soportan cada uno de los barrios madrileños. Se trata de compatibilizar los intereses colectivos, como la protección del medio ambiente o el derecho al descanso del vecindario, con el interés de los propietarios por obtener un rendimiento económico de sus bienes inmuebles. No se impiden las formas de economía colaborativa que no impliquen una actividad de uso terciario.

⁴⁹ Sentencia núm. 764, dictada el 29.07.2019 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJC (Recurso núm. 90/2017; Partes: Olivia Hotels, SA c/ Ayuntamiento de Barcelona).

⁵⁰ Sentencia núm. 438, dictada el 21.05.2019 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJC (Recurso núm. 132/2017; Partes: Unico Barcelona, SL c/ Ayuntamiento de Barcelona).

Sentencia núm. 466, dictada el 27.05.2019 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJC (Recurso núm. 145/2017; Partes: Hotel Viena, SA c/ Ayuntamiento de Barcelona).

Sentencia núm. 765, dictada el 29.07.2019 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJC (Recurso núm. 107/2017; Partes: Josel, SL c/ Ayuntamiento de Barcelona).

El nuevo plan prácticamente elimina la posibilidad de implantación directa de un hotel u otro establecimiento similar, cuando implique la sustitución del uso residencial por uso de hospedaje en edificios completos. En este caso será necesario contar con un plan especial que estudie el impacto en el entorno y que debe ser aprobado previamente por la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid y posteriormente por el Pleno municipal. Si el edificio cuenta con algún uso terciario, se permite la implantación con licencia directa, salvo que este esté protegido para lo cual será necesario un plan especial. En los anillos 1 y 2, además deberán contar con un acceso independiente, si los nuevos alojamientos turísticos comparten edificio con otras viviendas de uso residencial, lo que en la práctica supone que no podrán utilizar puertas de entrada, portales o ascensores comunes a las viviendas.

A estas medidas se suma el refuerzo de los servicios municipales responsables en materia de inspección que, coincidiendo con la tramitación de este plan, han inspeccionado más de 10.000 viviendas, detectando actividad turística en un 14% de ellas.

En el caso de **Mallorca** la regulación en materia turística viene de la mano del “Plan de Intervención en ámbitos turísticos de la isla de Mallorca” (PIAT) definido por un lado por la legislación y planificación territorial autonómica e insular, y por otro, por la normativa sectorial en materia turística de ámbito autonómico. El PIAT, a diferencia de los planes especiales de Barcelona y Madrid, no tiene encaje en la competencia urbanística otorgada a los municipios, sino que se trata de un plan director sectorial que tiene como función regular el planeamiento, la ejecución y la gestión de los sistemas generales de las infraestructuras, los equipamientos, los servicios y las actividades de explotación de recursos en el ámbito de la ordenación turística. El PIAT como instrumento de ordenación territorial, es vinculante para los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal en todos aquellos aspectos en los que sean predominantes los intereses públicos de carácter supramunicipal.

A modo de resumen, el PIAT propone:

- En cuanto al modelo territorial de turismo, define diversos ámbitos territoriales para la intervención y limita la implantación de nuevos usos turísticos.
- En cuanto la capacidad de alojamiento turístico y limitación de plazas incluye un límite total de plazas para la isla de Mallorca, por tipologías, en función de la densidad de población turística.
- En cuanto a la calidad del espacio turístico (renovación y rehabilitación), define criterios para la aprobación de planes, define zonas turísticas maduras o saturadas, medidas paisajísticas, e intervenciones para mejorar la calidad de la edificación.
- En cuanto a dotaciones turísticas, determina dotaciones para racionalizar la distribución estacional de la actividad turística, regula aparcamientos y accesos a las playas aisladas.

- En cuanto a las estancias turísticas en viviendas, establece criterios para la zonificación de las estancias turísticas en viviendas de uso residencial (ETV), introduce condicionantes para la temporalización en la comercialización y de calidad paisajística y ambiental.
- En cuanto a la sostenibilidad territorial y calidad ambiental, incluye medidas ambientales en los alojamientos turísticos y de armonización de la movilidad turística.

Respecto de las medidas de protección adoptadas en **Galicia** en relación con el turismo, decir que estas se circunscriben a paliar la masificación, especialmente en enclaves naturales protegidos, a través de una autorización previa emitida por la Xunta de Galicia, que permite limitar el número de visitas a estos lugares naturales. Es el caso del Parque Nacional Marítimo Terrestre das Illas Atlánticas, compuesto por cuatro archipiélagos – Cortegada, Sálvora, Ons y Cíes- en los municipios de Vigo, Bueu, Vilagarcía de Arousa y Ribeira, o la saturación producida en la Playa de As Catedrais en Ribadeo.

El Ayuntamiento de **Santiago de Compostela** ha sido hasta el momento el único ente local gallego en adoptar medidas, desde un punto de vista urbanístico, respecto de la limitación de los alojamientos turísticos en la ciudad. Después de la suspensión de los usos hotelero y residencial comunitario, adoptada en 2015, con motivo de la reforma del *Plan Especial de Protección e Rehabilitación da Cidade Histórica* (PE-1), y dada la dificultad en la tramitación de su revisión, el Pleno municipal del Ayuntamiento de Santiago de Compostela el 15 de noviembre de 2018 acordó aprobar una modificación puntual del PE-1, limitando los alojamientos de carácter temporal en el tejido residencial.

El uso hotelero ya no se encuentra entre los usos compatibles con el uso principal de vivienda y, además, expresamente se declara incompatible la utilización de la vivienda para la actividad turística, esto es, para cualquier forma de alojamiento turístico o temporal de corta estancia, entendiendo por tal el de duración inferior a 30 días consecutivos (u otra duración que se determine por la normativa específica de los alojamientos turísticos como excluida o no sujeta a dicha regulación). La modificación no determina anillos o zonas, como en el caso de Madrid o Barcelona, atendiendo al distinto grado de saturación o congestión del ámbito.

La finalidad, primero de la moratoria y luego de la modificación puntual del PE-1, no es otra que la de mantener el equilibrio en el centro histórico, como realidad funcional diversa en la conviven las distintas actividades características de este entorno. Para ello es objetivo prioritario de la ciudad, la conservación de la vida urbana y por lo tanto la función residencial, como garantía de heterogeneidad, cohesión social y pervivencia de la ciudad histórica, como realidad viva y necesariamente habitada, lo que dota al ámbito de identidad propia como espacio de relación.

En Portugal las ciudades más afectadas por este fenómeno son **Lisboa** y **Porto**.

A diferencia de España⁵¹, donde podemos hablar de multiplicidad de ordenamientos jurídicos, debido a que son las Comunidades Autónomas quienes poseen la competencia legislativa principal, en lo que respecta a la ordenación del turismo dentro de su respectivo territorio, esto no sucede en Portugal. Precisamente porque la organización territorial portuguesa es distinta a la española, como se ha detallado en el capítulo “Antecedentes legislativos en Portugal”. La regulación turística de este país está dotada de una mayor homogeneidad, al existir un único cuerpo legal que regula los establecimientos turísticos.

Este marco legal determina que los municipios son competentes para crear áreas de contención de la oferta de alojamiento turístico a nivel *freguesia* pudiendo imponer límites relativos al número de establecimientos en ese territorio. Para ello la cámara municipal territorialmente competente puede aprobar un reglamento con el objetivo de preservar la realidad social de los barrios y lugares. Hasta la aprobación de texto reglamentario, los municipios podrán suspender por un período máximo de un año las autorizaciones de nuevos registros en áreas específicamente delimitadas.

Lisboa y Porto han adoptado una medida suspensiva para el otorgamiento de nuevas autorizaciones, que se mantendrá hasta la publicación en el Boletín Municipal de la aprobación definitiva del Reglamento Municipal del AL, en tramitación.

La normativa portuguesa determina que los *condominios* (comunidades de vecinos) tengan un papel específico en el proceso de instalación del AL en edificios urbanos susceptible de uso independiente ya que podrán oponerse a esta instalación, en el caso de que existan quejas reiteradas de vecinos, siempre que apruebe esta oposición por más de la mitad de la permanente del edificio, dando traslado del acuerdo, no vinculante, al Presidente de la Cámara Municipal, ya que la última decisión le corresponde al municipio.

Además de las competencias ejercidas por la *Autoridade de Segurança Alimentar e Económica* (ASAE), ahora también será responsabilidad de la Cámara Municipal supervisar los establecimientos y locales de alojamiento, así como instruir los respectivos procedimientos, aplicando las multas correspondientes y sanciones complementarias.

Destacar también que tanto para la obligación de contratar un seguro multirriesgo de responsabilidad civil (que cubra los riesgos de incendio y daños a la propiedad y daños no causados a la propiedad por huéspedes y terceros), como para la adopción de medidas (a nivel gubernamental) encaminadas a poner tope al precio de los pisos en alquiler, es el denominado “alquiler accesible” (ver capítulo “Caracterización del mercado de alquiler en general”).

⁵¹ El artículo 137 de la Constitución española de 1978 determina que el Estado español se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas.

El programa fija límites a los precios en seis escalones que dependen de la ubicación del inmueble, utilizando como referencia la capital, por ser el lugar donde reside la mayor parte del país, epicentro de la gentrificación y donde los precios de los alquileres son más elevados. O Porto, segunda ciudad de Portugal, se sitúa en el escalón 5, su zona metropolitana, Matosinhos, en el escalón 4 y la inmensa mayoría de las ciudades portuguesas se encuentran en el escalón 2 y 3. El más barato, el escalón 1, se corresponde con los municipios de interior marcados por una fuerte despoblación. La idea original del programa era ofrecer viviendas a un precio un 20% inferior a lo que actualmente marca el mercado, y para ello ofrecen incentivos fiscales a los propietarios que quieran voluntariamente adherirse al programa y limitar su alquiler.

Como podemos observar muchas son las ciudades afectadas por este fenómeno que solicitan de la Comisión Europea una regulación común para afrontar los problemas generados por el alquiler de apartamentos turísticos de forma ilegal.

Ámsterdam, París, Berlín o Barcelona, han sido algunas de las primeras ciudades europeas que han comenzado a tomar medidas drásticas contra plataformas que permiten el alquiler de VUT.

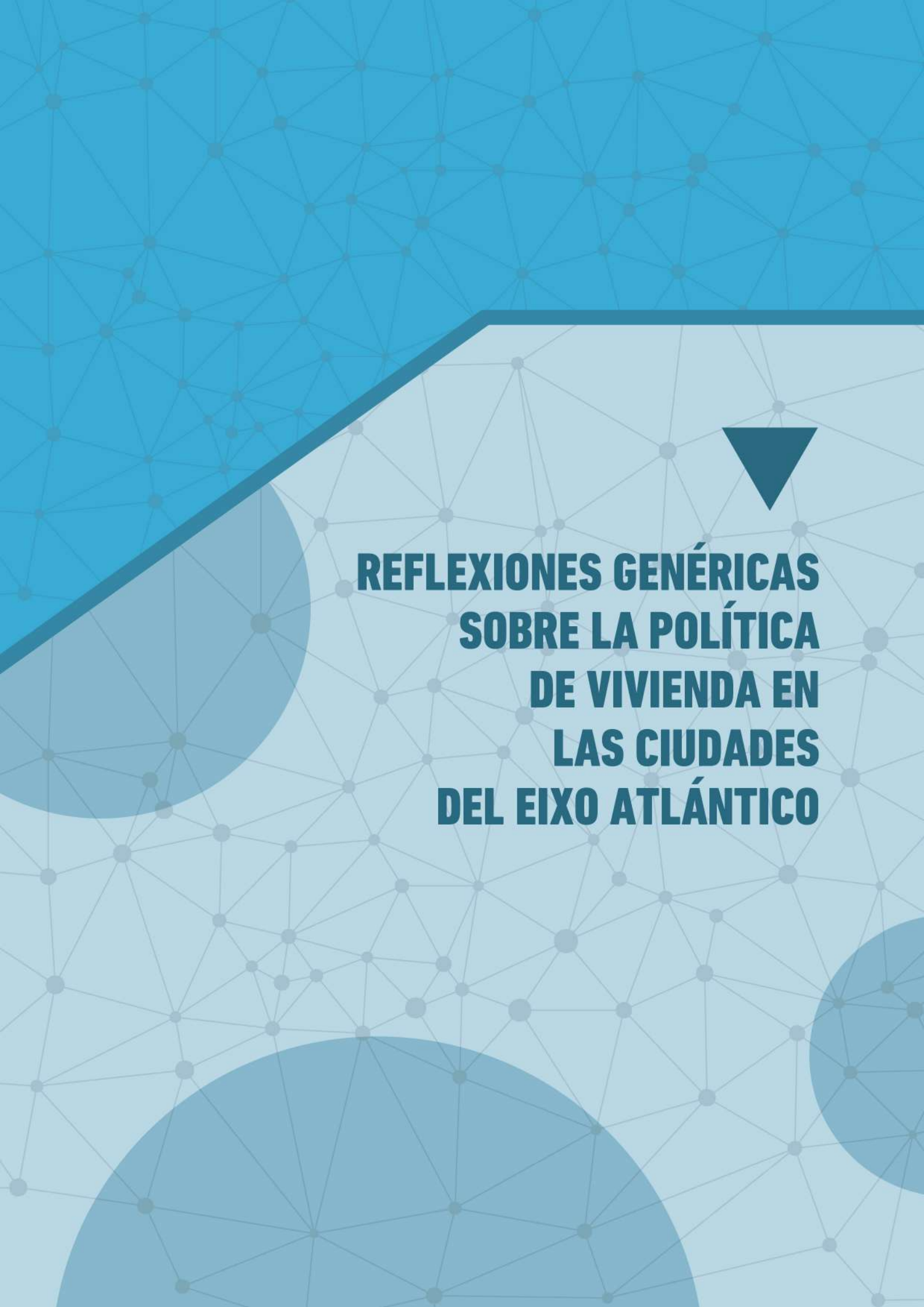
De hecho, en enero de 2018 en España se registró la mayor subida de alquileres desde 2006. Además, el precio de los inmuebles sigue al alza y batiendo récords en Madrid y en el Mediterráneo. Es por ello que se apunta a una relación directa entre la concentración de inmuebles de *AirBnB* en un barrio y el aumento del coste de los alquileres en el mismo, así como a que conlleva una reducción de la oferta inmobiliaria.

Los gobiernos locales reclaman a la Comisión Europea que obligue a las plataformas a compartir los datos de sus clientes y de las viviendas que publicitan y que requieran a los anunciantes un número de registro obligatorio para facilitar el control de la actividad.

Algunos ayuntamientos como Florencia en 2016 o Ámsterdam posteriormente, han llegado a acuerdos con la plataforma de alquiler colaborativo *AirBnB*, el primero para recaudar la tasa turística, y el segundo para regular el tiempo de alojamiento de los huéspedes en la ciudad, hasta un máximo de 30 días anuales. En el caso de la capital holandesa, que cuenta con un impuesto turístico aplicable al alquiler turístico, la solución pasa por desincentivar el turismo *low-cost* para fomentar otro de calidad. Además del límite impuesto sobre el tiempo de alojamiento, pretenden elevar el precio por pernoctación hasta los 10 euros, con la finalidad de lograr estancias más largas, frenar las visitas exprés, el consumo rápido y alejar del centro la terminal de cruceros.

Ciudades como Berlín o Barcelona esperan que la plataforma coopere para que incluya en sus anuncios el número de la licencia/autorización o registro, lo que posibilitaría el control de la actividad a nivel turístico, fiscal y urbanístico, algo que ya es obligatorio en París desde 2017.

Italia desde el 2017 obliga a la plataforma a recaudar el impuesto, del 21% sobre los ingresos del alquiler, para su pago a las autoridades italianas, siguiendo la estela de Francia, que ya legisló a este respecto en 2016 con la ley *Lamoire*, en la que estableció el criterio de tributación para aquellos particulares que comercializaran sus casas a través de esas plataformas.



**REFLEXIONES GENÉRICAS
SOBRE LA POLÍTICA
DE VIVIENDA EN
LAS CIUDADES
DEL EIXO ATLÁNTICO**



3

REFLEXIONES GENÉRICAS SOBRE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LAS CIUDADES DEL EIXO ATLÁNTICO

La vivienda es un bien básico para el desarrollo integral de la persona, satisface una necesidad básica de los ciudadanos como es el alojamiento. Además de esta consideración social por la que se habla de derecho a la vivienda digna, es también un bien de enorme importancia y trascendencia económica, tanto familiar como de las sociedades. El sector de la vivienda tiene un enorme peso en las políticas sociales y representa un pilar económico básico de las económicas modernas.

Según el informe sobre vivienda elaborado por el Parlamento Europeo, Portugal, España y Grecia tienen sectores particularmente grandes de viviendas ocupadas por sus propietarios, unos sectores mínimos de viviendas sociales de alquiler y (hasta hace poco) unos sectores privados de alquiler de baja calidad y en declive. El gasto del Estado en política de vivienda es inferior al 1% del PIB, a diferencia de otros países centroeuropeos como Bélgica con mayor porcentaje de vivienda en alquiler y de patrimonios públicos de suelo y vivienda. Los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido se caracterizan por una intensa intervención estatal, estos países cuentan con los sectores de viviendas sociales de alquiler más extensos de la Unión Europea y sus Gobiernos dedican más del 3% del PIB a la política de vivienda⁵².

Las ciudades del Eixo Atlántico responden a esta lógica nacional de sus respectivos países, en todas ellas, el porcentaje de viviendas ocupadas por sus propietarios es mayoritario, y salvo la excepción de Porto, los parques municipales de viviendas propiedad de los ayuntamientos son escasos.

⁵² Informe sobre vivienda. Parlamento Europeo. Política de Vivienda en los Estados Miembros de la UE. Stephens y otros 1996 European Parliament: 12/1996.

http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_es.htm?textMode=on#top

Informe sobre la Vivienda Social en la Unión Europea Parlamento Europeo. (2012/2293(INI)) A-70155/2013. Comisión de Empleo y Asuntos Sociales. Ponente: Karina Delli. Abril 2013.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0155+0+DOC+XML+V0//ES>

Dada este mayor porcentaje de propiedad de vivienda y la tradición cultural de vinculación con la propiedad que viene de las épocas rurales donde el suelo se vinculaba directamente con el sustento, el porcentaje de viviendas en alquiler es relativamente bajo en comparación con otras regiones europeas de nivel económico similar a la eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

Según Eurostat, garantizar que se cubra la necesidad de vivienda asequible, con su potencial para aliviar la pobreza y la exclusión social, constituye todavía un reto considerable en algunos países europeos⁵³.

“Régimen de tenencia

En 2016 más de una cuarta parte (26,6 %) de la población de la EU-28 residía en una vivienda en propiedad con un préstamo o una hipoteca pendiente de pago, mientras que más de dos quintos (42,6 %) de la población lo hacía en una vivienda en propiedad sin préstamo ni hipoteca. Así, siete de cada diez (69,2 %) personas de la EU-28 residía en viviendas en propiedad, mientras que el 19,9 % alquilaba sus viviendas a precio de mercado y el 10,8 % alquilaba sus viviendas en alquiler protegido o alojamiento gratuito.

En 2016, más de la mitad de la población de cada Estado miembro de la UE (véase el Gráfico 10) residía en una vivienda de su propiedad; los porcentajes iban desde el 51,7 % de Alemania al 96,0 % de Rumanía. Así, ninguno de los Estados miembros de la UE registró una cuota de arrendatarios que fuera más elevada que la de personas que vivían en viviendas en propiedad. Al contrario, en Suiza, el porcentaje de personas que vivían en viviendas alquiladas superó a las alojadas en viviendas en propiedad, ya que el 57,5 % de la población eran arrendatarios.

En 2016, el porcentaje de personas en viviendas de alquiler a precio de mercado era inferior al 10,0 % en once Estados miembros de la UE. Por el contrario, cerca de dos quintos de la población de Alemania (39,8 %) y Dinamarca (37,9 %) residía en viviendas de alquiler a precio de mercado, al igual que alrededor de una tercera parte de la población de Suecia (34,0 %), los Países Bajos (30,3 %) y Austria (29,7 %), y alrededor de una quinta parte en Luxemburgo (21,5 %), Grecia (20,8 %) y Bélgica (20,0 %). La proporción de la población que residía en viviendas de alquiler a precio de mercado fue aun superior en Suiza, donde superó ligeramente la mitad (50,2 %). La proporción de la población que residía en viviendas de alquiler protegido u ocupaba una vivienda gratuita fue inferior al 20,0 % en todos los Estados miembros de la UE y en los seis países no miembros para los que se muestran datos.”

⁵³ https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Housing_statistics/es#R.C3.A9gimen_de_tenencia

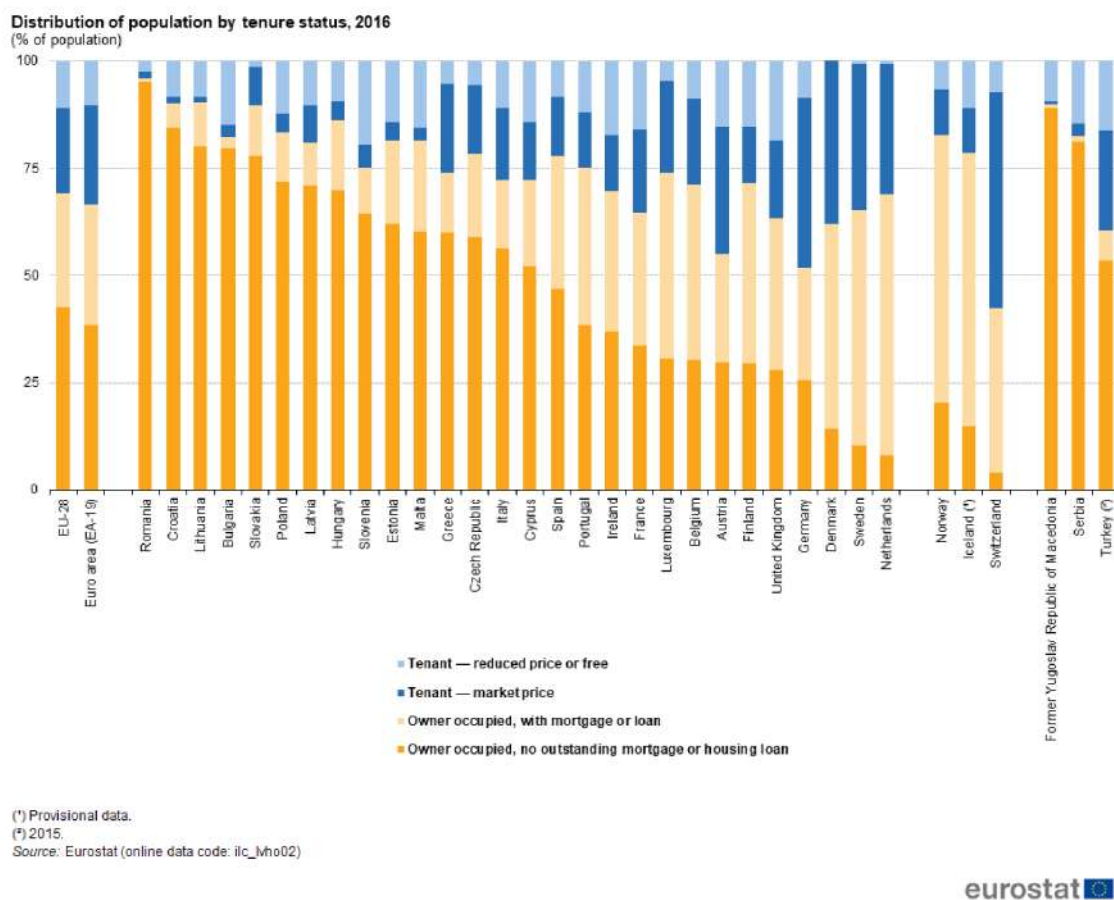


Gráfico 10. Distribución de la población por régimen de tenencia, 2016 (% de la población).
Fuente: Eurostat⁵⁴

La escasa oferta en alquiler para la demanda actual, la dificultad en el acceso al crédito para la compra, y la reciente experiencia traumática de nuestras sociedades tras la reciente crisis económica e inmobiliaria que llevo a muchas familias a perder su vivienda, unido a la mayor demanda por la reactivación económica de nuestros países ha llevado a un incremento en el precio del alquiler en las ciudades de los dos países y ha obligado a los respectivos gobiernos nacionales a legislar, regular o avanzar noticias de nuevos programas para intentar minimizar el alza de precios de alquiler⁵⁵.

⁵⁴ https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lwho02&lang=en

⁵⁵ En España se aprobó el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. En Portugal, el Consejo de Ministros aprobó , a 26 de abril de 2018, siete decretos correspondientes al paquete legislativo de la “Nueva Generación de políticas de vivienda” (NGPH), un conjunto de propuestas basadas en una “ estrategia pensada en las personas y no en las casas” y que quiere “garantizar el acceso de todos a una vivienda adecuada”.

A este escenario se suma también la aparición progresiva en las ciudades del Eixo Atlántico de las viviendas de uso turístico estudiadas en este informe, la mayor rentabilidad económica y la escasa regulación existente ha ocasionado que viviendas que anteriormente se dedicaban al alquiler, en buen parte también a estudiantes y gente joven, se dediquen ahora al alquiler turístico de estancias cortas, lo que origina una menor oferta al alquiler familiar y un mayor precio al alquiler en larga duración al tener mayor rentabilidad la utilización de esas viviendas en el sector turístico.

En los próximos puntos se reflexiona sobre las políticas de vivienda en las ciudades del Eixo Atlántico. Esta reflexión se realiza a nivel regional ya que, como ha quedado explicado en apartados anteriores, el marco legal en las que las mismas se desarrollan es bastante distintos. No obstante, de la discusión a nivel regional ha sido posible identificar conclusiones y problemas comunes que se considera constituyen posibles ámbitos de actuación de Eixo Atlántico en tanto que sistema urbano eurorregional.



3.1.

CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LAS CIUDADES DE GALICIA

El patrimonio municipal de viviendas existente es muy dispar en el número de unidades entre los distintos ayuntamientos gallegos, pero en cualquier caso, es siempre escaso para atender las numerosas demandas de vivienda entre la población con dificultades de acceso a la vivienda, por lo que se hace necesario que todas las administraciones se involucren en minimizar este problema social.

Otro factor que también se debería de tener en cuenta es el estado del parque de viviendas y el número de viviendas vacías, que, aunque tienen relación no es unívoca. En general las estadísticas de viviendas vacías incluyen casuísticas muy dispares, viviendas en mal estado, edificios que están a la espera de que se vaya un último inquilino para rehabilitarlo, inmuebles con problemas legales o hereditarios, segundas residencias o viviendas construidos y/o compradas para hijos, y viviendas que por alguna u otra razón sus propietarios no quieren alquilar o vender y las mantienen vacías con el coste que eso supone. Aunque el gobierno gallego tiene un programa específico para sacar al mercado de alquiler estas viviendas, los ayuntamientos o no se han unido al programa, o uniéndose no han activado el convenio, lo que ha ocasionado que haya tenido escasa incidencia ante la pequeña o nula implicación de los ayuntamientos.

En algunas ciudades las viviendas de uso turístico han reactivado la puesta en el mercado de estas viviendas vacías, y en barrios degradados con importante necesidad de rehabilitación podría ser un elemento dinamizador de la regeneración en un primer momento.

Durante los últimos años en las ciudades del Eixo Atlántico, tras un largo período de crisis inmobiliaria, los precios de la vivienda tanto en compra como en alquiler están al alza, en un alza constante que parece va a continuar en los próximos meses, a pesar de la normativa avanzada por los gobiernos nacionales de España y Portugal para minimizar o reducir este fenómeno. La reactivación económica favorece el interés de las personas en independizarse una vez que tiene trabajo y estabilidad laboral, independencia que se hace en una primera fase a través del alquiler pero que una vez estabilizado laboralmente se transforma en interés por la compra.

Igualmente, la segunda residencia ha tenido una leve recuperación en los últimos años, a pesar de que fue el sector más castigado en la crisis inmobiliaria de años pasados, es también un sector que empieza a reactivarse, especialmente entre segmentos económicamente favorecidos como demuestra el hecho de que muchas de esas compras se realizan sin apoyo hipotecario.

Las bajas rentabilidades bancarias tanto en fondos de inversión como la volatilidad de la inversión bursátil siguen haciendo de la inversión inmobiliaria y en especial la de fines turísticos un sector atractivo como producto financiero y con rentabilidades en alquiler mayores que las que las entidades bancarias remuneran el capital hoy en día, la llegada de inversores no profesionales o de clase media ha activado mucho el mercado de compra de viviendas para el alquiler.

La oferta de vivienda en alquiler puesta en el mercado por promotores o agentes particulares sigue siendo muy baja, la escasa bonificación fiscal y las inexistentes ayudas a los promotores ha disminuido su producción frente a otros productos inmobiliarios o no más rentables.

Por último, también es necesario hacer una reflexión sobre la escasa política de vivienda de protección oficial en compra ofertada durante los últimos años, seguramente originado por la enorme crisis inmobiliaria que limitó el acceso al crédito de los posibles compradores, la inexistencia de ayudas al comprador también ha influenciado el escaso movimiento, pero sobre todo el hecho de que los posibles compradores deben de justificar unos ingresos máximos, que hace que los posible adquirientes no tengan acceso a la financiación bancaria. Las listas de demandantes de vivienda de protección son relativamente escasas para la verdadera necesidad social existente, se limitan casi exclusivamente a personas con rentas más altas entre las bajas y para viviendas en régimen concertado.

Como solución para el acceso a vivienda de las clases medias han surgido en las ciudades gallegas numerosas cooperativas de vivienda que permiten acceder a amplias capas de población a viviendas en régimen de propiedad a mejores precios y condiciones que el mercado libre, al eliminar el beneficio del promotor y al acogerse a ayudas públicas existentes.

► 3.1.1. COMPETENCIAS EN ESPAÑA

La Constitución Española de 1978 en el artículo 47 define el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna, disponiendo que los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.

El Estatuto de Autonomía de Galicia establece en su artículo 27 las competencias exclusivas en materia de vivienda y de la ordenación del turismo dentro de su territorio a la Comunidad Autónoma de Galicia.

Así define entre las competencias autonómicas exclusivas en el apartado 3: *“Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”*, y en el apartado 21: *“La promoción y la ordenación del turismo dentro de la Comunidad”*.

Dentro de estas competencias, el Parlamento de Galicia aprobó la Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda de Galicia, en donde se establece que las entidades locales, bajo el principio de autonomía para la gestión de sus intereses, ejercen las competencias de vivienda de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local, la legislación urbanística y la propia ley de vivienda. Esta legislación permite entender que las entidades locales podrán establecer políticas de vivienda de alquiler, vivienda social y las relativas a las propias de ordenación urbanística y política social (competencias propias municipales) que tengan que ver con la vivienda.

En estos años desde su aprobación, los distintos gobiernos de la Xunta de Galicia han venido ejerciendo dichas competencias.

Paralelamente, las entidades locales, tanto los Ayuntamientos como Diputaciones, han venido también desarrollando sus propias políticas de vivienda y turismo.

En lo relativo a la vivienda, siendo las competencias en exclusiva de carácter autonómico, estas se han visto muy influenciadas por las distintas legislaciones, normativas y sobre todo los distintos planes de vivienda promovidos desde el Gobierno de España. La evidente fuerza que la consignación presupuestaria influyen cualquier política ha hecho durante estos años que, aunque las competencias estén transferidas, el Gobierno Central ha ejercido una enorme influencia a través de los convenios firmados con la CCAA y los distintos programas de subvenciones en ellos acordados.

En general, y amparados y/u obligados por esta competencia en el marco autonómico, la mayoría de los ayuntamientos en Galicia, por no decir la totalidad, han tenido una escasa o inexistente política de vivienda propia, consideración que también se puede hacer para los grandes ayuntamientos en donde son más palpables y abundantes los casos de exclusión social y dificultad de acceso a una vivienda digna que en otros ayuntamientos más rurales o de menor tamaño.

En la práctica totalidad de los casos, las ciudades se han limitado a particularizar para sus territorios los distintos programas de viviendas que se proponen desde la Xunta de Galicia y que se financian con convenios bilaterales entre el Instituto Gallego de la Vivienda y el Suelo (IGVS) y los distintos ayuntamientos.

Posiblemente, estos convenios, y las obras y viviendas realizadas a su amparo, se pueden considerar como la principal política de vivienda en las ciudades gallegas. Aunque las ciudades de Vigo, A Coruña, Santiago de Compostela, Ourense, Lugo y Ferrol, han contado también con importantes inversiones del gobierno gallego en la construcción de viviendas de protección oficial y en la financiación del desarrollo de suelos residenciales, como comentaremos a continuación.

Por ello, y aun teniendo en cuenta que las competencias en vivienda de los ayuntamientos gallegos son limitadas, es obligación de todas las administraciones y debe ser una preocupación importante de sus gobernantes garantizar en la medida de sus capacidades el acceso de la vivienda a sus ciudadanos; podemos decir que en general y a nivel municipal gallego se podría haber hecho mucho más en políticas de vivienda.

► 3.1.2. POLÍTICA AUTONÓMICA DE VIVIENDA DE GALICIA

La Xunta de Galicia desarrolla sus principales políticas de vivienda a través del IGVS, dependiente de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivienda, se trata de organismo desde donde se gestiona no solo las políticas de vivienda sino también las de suelo residencial y de suelo empresarial. La propia Consellería en su página web define la búsqueda de dos objetivos:

“La mejora de las condiciones de vida de los gallegos y gallegas y la dotación de suelo idóneo para el asentamiento de empresas que creen empleo y riqueza en nuestra Comunidad. Asimismo, le corresponde la dirección de la política en materia de patrimonio arquitectónico, habitabilidad y calidad de la vivienda y la de creación de los instrumentos que la garanticen, en particular la creación de suelo residencial y de equipamientos acorde con las necesidades de asentamiento de la población.”

Complementariamente le corresponde al IGVS, a través de sus órganos, dentro del marco de la normativa de ordenación del territorio y la urbanística, el establecimiento de la política de solos de carácter productivo, tales como el industrial, el comercial o tecnológico, y en general, a los que incidan en la mejora de la habitabilidad del territorio de la comunidad autónoma, basando aquella en el principio de sostenibilidad, en colaboración con la política de solos sectoriales específica desarrollada por otros departamentos o administraciones en Galicia⁵⁶.

⁵⁶ <http://igvs.xunta.gal/web/igvs/benvida> (ver también anexo IV).

Las actuaciones en vivienda del IGVS se realizan en dos estrategias básicas detalladas en el cuadro 15 (información detallada en el anexo V).

	Líneas de actuación de la Xunta de Galicia en políticas de vivienda a través del IGVS⁵⁷
<p>A</p> <p>Actuaciones directas del IGVS</p>	<p>Oferta compuesta por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mantenimiento del parque público de viviendas propiedad del IGVS, actualmente 2600 viviendas en alquiler. - Rehabilitación energética de viviendas de promoción pública. - Construcción de vivienda de promoción pública en venta y alquiler. - Programa Rexurbe. - Suelo para vivienda protegida. - Programa de Viviendas vacías “Vivendas Baleiras”.
<p>B</p> <p>Ayudas a Ayuntamientos, particulares y promotores</p>	<p>Oferta compuesta por:</p> <p>B.1. Ayudas a particulares, ayuntamientos y promotores del IGVS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Préstamos subvencionados para rehabilitación. - Programa Rehaluga. Ayudas dirigidas a los propietarios o usufructuarios de las viviendas en que se realizaron mejoras para su incorporación al Programa de Viviendas Vacías. - Programa de fomento de la mejora de la eficiencia energética y de la sostenibilidad de las viviendas (plan de vivienda). - Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de la utilización y de la accesibilidad en viviendas. - Bono de alquiler social. - Ayudas para el pago de alquiler para las siguientes unidades de convivencia: <ul style="list-style-type: none"> • Adquisición de vivienda (menores de 35 años en ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes). • Ayudas al alquiler (plan de vivienda). La convocatoria de ayudas al alquiler incluye dos modalidades, una dirigida con carácter general a toda la población que cumpla los requisitos establecidos y otra específica para menores de 35 años. • Ayudas a personas en situación de desahucio (plan de vivienda). • Ayudas para rehabilitación energética a comunidades de viviendas de promoción públicas.

⁵⁷ Para obtener a una de estas plazas son requisitos necesarios:

- Tener 16 años cumplidos y no superar los 30, a 31 de diciembre del año en el que se obtiene a la plaza.
- Poseer la nacionalidad española o ser nacional de un país miembro de la Unión Europea, o ser extranjero/a residente en España en el momento de la solicitud de la plaza.
- No haber perdido la condición de residente por causa imputable a la persona solicitante.

<p style="text-align: center;">B</p> <p style="text-align: center;">Ayudas a Ayuntamientos, particulares y promotores</p>	<p>B.2. Ayudas a ayuntamientos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de viviendas de maestros, otros oficios y otros inmuebles de titularidad municipal, para su destino al alquiler para viviendas a familias con ingresos inferiores a 2,5 veces el IPREM. - Fondo de cooperación con los ayuntamientos. Los ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes podrán acceder a préstamos sin intereses, concedidos por el IGVS, destinados a actuaciones de rehabilitación, incluyendo obras sobre edificios en mal estado en los que sus propietarios no atienden las correspondientes ordenes municipales. - Programa de infravivienda. <p>B.3. Áreas de rehabilitación integral:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de áreas de rehabilitación integral (Aris). - Programa de Ari de los Caminos de Santiago. <p>Ayudas a propietarios para rehabilitación de viviendas y a ayuntamientos para urbanización y reurbanización, en el ámbito comprendido dentro de un Área de Rehabilitación Integral (ARI) declarada por la Comunidad Autónoma de Galicia.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A través de las ARI se ejecuta el programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas del plan de vivienda. <p>B.4. Ayudas a promotores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fomento do parque de vivienda en alquiler. - Fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad.
---	---

Cuadro 15. Fuente: Elaboración propia.

► 3.1.3. POLÍTICA MUNICIPAL DE VIVIENDA

A mayores de estos programas financiados por la institución autonómica en muchos casos coparticipados también financieramente por el Ministerio de Fomento y en menor medida por los ayuntamientos, los ayuntamientos han tenido una influencia variable con políticas locales de vivienda.

Los ayuntamientos gallegos han desarrollado una política de vivienda basada en cinco líneas estratégicas:

- Vivienda y ayudas con fines sociales
- Ayudas a la rehabilitación de viviendas
- Normativa y planificación
- Gestión y desarrollo de suelo
- Mantenimiento de parques públicos de viviendas

Los ayuntamientos gallegos han ejercido a lo largo de los últimos años sus competencias en materia de vivienda con fines sociales con diversos programas y planes como son los de alquiler de vivienda social, de realojo de población residente en chabolas e infraviviendas o de viviendas destinadas a colectivos con discapacidad o que han sufrido violencia de género. En general, una política de vivienda muy vinculada a la política social y enfocada a los más desfavorecidos, los colectivos que tienen mayor dificultad para acceder a la vivienda y por tanto son más vulnerables.

Los ayuntamientos también han creado y mantienen parques públicos de viviendas, en algunas ocasiones construidas por ellos mismos, pero en su mayor parte transferidos desde otras administraciones.

Una segunda línea de intervención de los ayuntamientos en el sector de la vivienda es a través de programas de fomento, cofinanciados primordialmente con fondos aportados por los tres niveles territoriales (Estado, CCAA y Municipios), y por la creación de oficinas de rehabilitación, que se han constituido tras conveniar con la Xunta de Galicia dichas competencias, y que mayoritariamente se han traducido en la concesión de subvenciones para la rehabilitación de vivienda y para la renovación y regeneración urbana, dando lugar a acciones en Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) y Áreas de Renovación y Regeneración Urbana (ARRU), al amparo de los distintos planes de vivienda.

El objetivo de las Áreas de Rehabilitación no es otro que el de intervenir sobre un conjunto de edificaciones, destinadas a uso residencial, que pueden localizarse en el medio rural o urbano y que se encuentran en situación de deterioro, para mejorar la habitabilidad de las viviendas, mejorar la calidad de vida de sus habitantes, satisfacer las necesidades de vivienda de la ciudadanía y recuperar el patrimonio edificado.

No contemplan si el uso residencial se realiza en régimen de propiedad o en alquiler y mucho menos hace referencia a la actividad turística ni a las distintas tipologías de alojamiento.

Las Áreas de rehabilitación integral se clasifican en Áreas de rehabilitación integral generales (ARI)⁵⁸, Áreas de rehabilitación de conjuntos históricos (ARCH)⁵⁹ y Áreas de rehabilitación rurales (ARI-rural)⁶⁰.

Un total de once ayuntamientos gallegos, de los diecisiete que forman parte del Eixo Atlántico, cuentan con un Área de Rehabilitación. Solo las siete grandes ciudades cuentan con una o varias Áreas de rehabilitación integral de carácter general y a su vez con un Área de rehabilitación de conjuntos históricos. Ninguno de los ayuntamientos del Eixo tiene declarada un Área de rehabilitación rural.

	ARI	ARCH	ARI rural
Barco de Valdeorras, O			
Carballiño, O			
Carballo			
Coruña, A	X	X	
Ferrol	X	X	
Lalín			
Lugo	X	X	
Monforte de Lemos	X		
Narón			
Ourense	X	X	
Pontevedra	X	X	
Ribeira			
Santiago de Compostela	X	X	
Sarria	X		
Verín	X		
Vigo	X	X	
Vilagarcía de Arousa	X		

Cuadro 16. Elaboración propia basada en datos extraídos del *Instituto Galego de Vivenda e Solo* a 10.12.2018. Xunta de Galicia

⁵⁸ Son aquellas que no perteneciendo a las otras dos categorías (ARCH y ARI-rural) abarcan un ámbito delimitado de como mínimo 50 viviendas.

⁵⁹ Áreas que comprenderán un ámbito declarado como Bien de Interés Cultural y que cuente con un plan especial de protección. El ámbito delimitado deberá tener como mínimo 50 viviendas.

⁶⁰ Áreas declaradas por ayuntamientos menores de 5.000 habitantes y cuya configuración sea predominantemente rural. El ámbito delimitado deberá tener como mínimo 20 viviendas.

Especial mención merecen las ARI de los Caminos de Santiago, orientadas a la mejora de las viviendas situadas en las parroquias por las que transcurren los diferentes caminos. Se trata de un área que acumula características propias de cada uno de los diferentes programas de fomento existentes en materia de rehabilitación:

- Afecta principalmente a viviendas unifamiliares, pero también pueden verse beneficiados edificios colectivos.
- Las actuaciones a realizar tienen las características propias de los programas de rehabilitación de edificación aislada, pero al estar integradas en un área de rehabilitación, permite dotarlas de unidad en el tratamiento de las actuaciones pudiendo llevar a cabo acciones en el espacio público.
- Afecta a ámbitos principalmente rurales, aunque también toca zonas de casco urbano.
- Afecta a un buen número de edificaciones protegidas por el ámbito declarado como Caminos de Santiago, así como a aquellas edificaciones que aun no estando protegidas se encuentran en los distintos ramales del Camino, que una vez identificados, son protegidas por delimitaciones a partir de una banda de 30 metros de profundidad a cada lado del camino.

Los ayuntamientos que se encuentran en el ARI de los Caminos de Santiago que forman parte del Eixo, tras la incorporación de los trazados del Camino de Invierno y del Camino Portugués por la costa al área de rehabilitación para el año 2019, son los siguientes:

- Camino Francés: Santiago de Compostela y Sarria.
- Ruta da Plata: Santiago de Compostela, Ourense, Verín y Lalín.
- Camino Inglés: A Coruña, Ferrol, Narón y Santiago de Compostela.
- Camino Primitivo: Lugo y Santiago de Compostela.
- Camino do Norte: Santiago de Compostela.
- Camino de *Fisterra e Muxía*: Santiago de Compostela.
- Camino Portugués: Santiago de Compostela y Pontevedra.
- Camino Portugués por la costa: Vigo, Pontevedra y Santiago de Compostela.
- Camino de Invierno: O Barco de Valdeorras, Monforte de Lemos, Lalín, Santiago de Compostela.

Un total de trece ayuntamientos del Eixo forman parte del ARI de los Caminos de Santiago, dentro de los cuales destaca Santiago de Compostela como etapa inicial o final de los distintos caminos, a excepción del Camino Primitivo y del Norte por su conexión con el Camino Francés, del Camino Portugués con su variante por la costa y del Camino de Invierno que conecta con la *Ruta da Plata*.

El gráfico 11 representa a los ayuntamientos de Galicia, que se encuentran en un Área de Rehabilitación Integral, clasificados según el número y tipo de ARI.

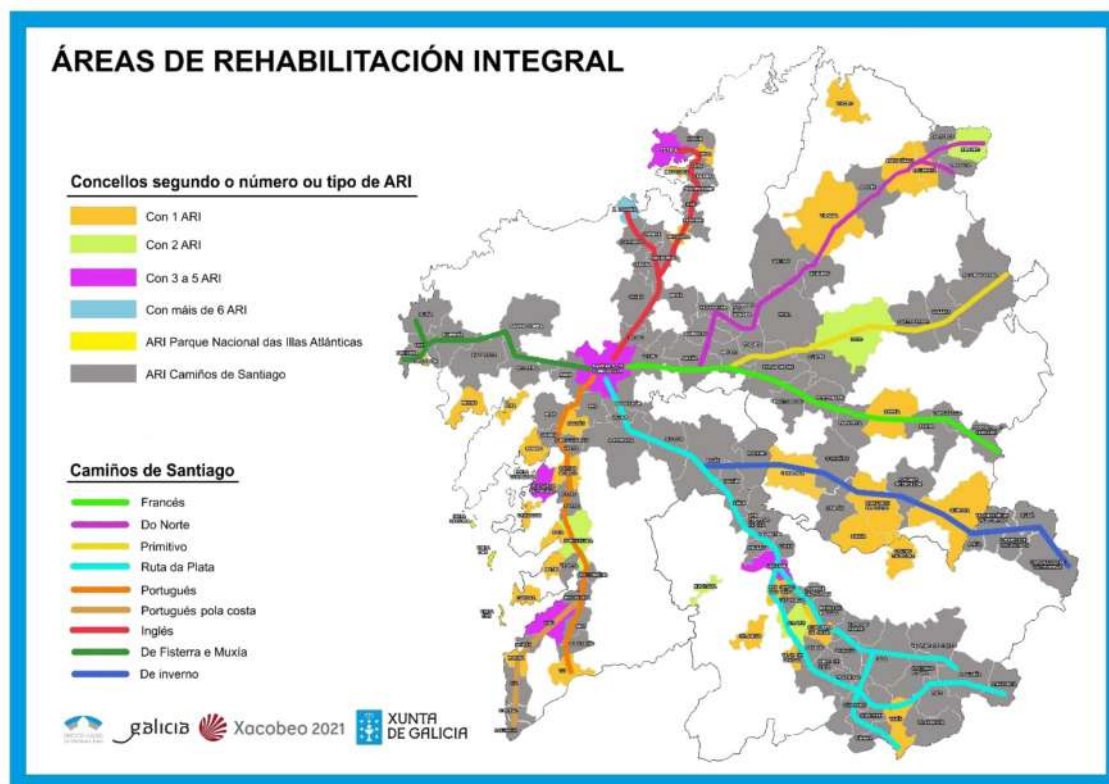


Gráfico 11. Fuente: Observatorio de Vivenda de Galicia. Instituto Galego de Vivenda e Solo. Xunta de Galicia

La tercera vía de influencia municipal y de actuación en el campo de la vivienda tiene que ver con su capacidad normativa y de planificación, la posibilidad municipal de redactar ordenanzas específicas y de ordenar y planificar urbanísticamente su territorio, tiene una enorme influencia en la política de vivienda, definiendo desde sus planes generales y de desarrollo, las condiciones, porcentajes de vivienda de protección y las ubicación y ordenación dentro del territorio de las viviendas existentes y futuras son también facultades que tienen las entidades locales. Los ayuntamientos tienen las competencias exclusivas en urbanismo, lo que le permite decidir la ubicación de los suelos residenciales, su densidad, edificabilidad, porcentaje de vivienda de protección oficial y tipología, así como las condiciones de edificación de dichas viviendas.

De igual forma, los ayuntamientos tienen la capacidad de desarrollar suelos, bien por cooperación con los propietarios. Bien por expropiación y poner así suelo en el mercado para la futura construcción de viviendas.

Desde los ayuntamientos, también es posible actuar, tanto normativa como fiscalmente sobre las viviendas y solares vacíos, así como los edificios en mal estado de conservación. La nueva ley de rehabilitación aprobada por el Parlamento de Galicia en el mes de abril de 2019⁶¹ permite nuevos mecanismos a los ayuntamientos para poner estos solares y viviendas en el mercado de alquiler.

Los ayuntamientos también han creado y mantienen parques públicos de viviendas, en algunas ocasiones construidas por ellos mismos, pero en su mayor parte transferidos desde otras administraciones.

El apartado 2 del artículo 25 de la LRBRL, además de reconocerle al municipio competencias en materia urbanística y de patrimonio histórico (art. 25.2.d) y e) de la LRBRL) también recoge la materia de turismo (art. 25.2.m) de la LRBRL) a gestionar, pero en este caso esta se circunscribe a una mera actividad de fomento y/o de prestación de servicios, sin que se pueda hablar de una verdadera política municipal en materia turística.

Es por ello que, algunas ciudades españolas, a través de las competencias urbanísticas, como manifestación más clara de la autonomía local, han decidido condicionar la actividad turística, mediante la modificación de sus planes especiales o generales o a través de la aprobación de ordenanzas reguladoras de este uso terciario, determinando una limitación sobre el número o el lugar en el que materialmente se puede llevar a cabo esta actividad.

Ante este panorama es necesario analizar con qué tipo de instrumentos de gestión cuentan los 17 ayuntamientos gallegos que forman parte del Eixo Atlántico, para incidir en la gestión de la morfología urbana y analizar hasta qué punto estos instrumentos sirven para regular, en alguna medida, los distintos tipos de alojamiento turístico y concretamente las VUT.

Para ello analizamos la normativa urbanística municipal configurada por el planeamiento general (Plan General y Normas Subsidiarias) – Cuadro 17 - y el planeamiento de desarrollo, haciendo especial referencia a los planes especiales de protección que regulan los cascos históricos de estas ciudades – cuadro 18 -.

⁶¹ Lei 1/2019, do 22 abril, de rehabilitación y de rexeneración y renovación urbana de Galicia.

	Planeamiento General⁶² (PG/Normas Subsidiarias)
Barco de Valdeorras, O	<ul style="list-style-type: none"> - PG aprobado en el 2003 sujeto a diversas modificaciones y desarrollos. - Regula el uso terciario dividiendo este en cuatro usos: comercial, oficinas, hotelero y espectáculos, recreativo y hostelero. - Potencia los márgenes de la carretera nacional N-120 Logroño- Vigo como espacios ligados a usos terciarios. - No contempla las VUT.
Carballiño, O	<ul style="list-style-type: none"> - PG aprobado en el 1999 sujeto a diversas modificaciones y desarrollos. - Define el uso hotelero diferenciando: hoteles, moteles, pensiones y apartahoteles. - Casco Antiguo: Permite el uso hotelero en categoría 1ª (pensiones hasta 30 camas o 250 m² de superficie). - No contempla las VUT.
Carballo	<ul style="list-style-type: none"> - PG aprobado en el 2015 sujeto a diversas modificaciones y desarrollos. - Regula el uso hotelero diferenciado: hoteles, moteles, pensiones, casas de turismo rural, paradores, etc. - En el núcleo urbano el uso hotelero es un uso complementario en las denominadas Zonas residenciales, no obstante, identifica una Zona terciaria cuyo uso característico es el hotelero (Ordenanza Zonal 3. Zona terciaria). También será un uso complementario en Zona rural y parte de la Zona industrial. - No contempla las VUT.
Coruña, A	<ul style="list-style-type: none"> - PG aprobado en el 2013 sujeto a diversas modificaciones. - Determina como uso compatible o alternativo, al uso principal en diversas zonas, el uso terciario, Categoría Hotelero. - No diferencia tipología de alojamientos. - No contempla las VUT.
Ferrol	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión y Adaptación del PG aprobada en 2000, sujeta a diversas modificaciones y desarrollos. - Regula el uso hotelero y diferencia tipología de alojamientos: hoteles, hostales, pensiones, fondas, residencias, moteles, residencias-apartamentos. - A través de ordenanzas reguladoras del suelo urbano y el suelo rústico determina el uso permitido por categorías. - No contempla las VUT.

⁶² <http://www.planeamentourbanistico.xunta.es/siotuga/inventario>

<p>Lalín</p>	<ul style="list-style-type: none"> - PG aprobado en 1999, sujeto a diversas modificaciones puntuales y desarrollado a través de diversos planes parciales/sectoriales. - Distingue entre usos globales del suelo – uso terciario - caracterizando una determinada área del término municipal y usos característicos, - hotelero y el comercial - singularizando una determinada área urbana o rural. - No contempla las VUT.
<p>Lugo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - PG aprobado en 1992. Actualmente la normativa se complementa con el PG aprobado en el 2011 parcialmente y condicionado. - El PG de 1992 distingue usos globales del suelo –uso hotelero y comercial- y usos en la edificación. - No contempla las VUT.
<p>Monforte de Lemos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No consta PG. Normas Subsidiarias de Planeamiento de 1985. - Distinguen entre distintos tipos de uso –uso comercial, no consta uso hotelero-. - No contempla las VUT.
<p>Narón</p>	<ul style="list-style-type: none"> - PG aprobado en 2002, sujeto a diversas modificaciones y desarrollos. - Define en suelo clasificado como urbano el uso hotelero – hoteles, moteles, pensiones, apartahoteles, etc. - y comercial. - No contempla las VUT.
<p>Ourense</p>	<ul style="list-style-type: none"> - PG aprobado en 1986, sujeto a diversas modificaciones y desarrollos. - Distingue uso comercial y hotelero, y dentro de este último: casas de huéspedes y pensiones, residencias y hoteles. - El uso es considerado dentro de cada zona delimitada por el Plan como uso permitido o prohibido. - No contempla las VUT.
<p>Pontevedra</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión y Adaptación del PG aprobado en 1989, sujeto a diversas modificaciones y desarrollos. - Distingue uso comercial y hotelero. Deriva la regulación del uso hotelero a la normativa sectorial de turismo. - No contempla las VUT.
<p>Ribeira</p>	<ul style="list-style-type: none"> - PG aprobado en 2002, sujeto a diversas modificaciones y desarrollos. - Distingue uso comercial y hotelero. Este último deberá respetar la normativa urbanística de la zona, la normativa sectorial y las condiciones higiénico-sanitarias de aplicación para el uso de vivienda. - No contempla las VUT.

<p>Santiago de Compostela</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión del PG aprobado en 2008, sujeto a diversas modificaciones y desarrollos. - Divide el suelo en distintas zonas reguladas mediante ordenanza que determina que usos son autorizables. Regula el uso hotelero y comercial y diferencia diversas categorías. - No contempla las VUT.
<p>Sarria</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No consta PG. Normas Subsidiarias de Planeamiento de 1986. - Distingue uso comercial pero no hotelero. Determina, para cada zona delimitada por las normas, los usos admitidos. - No contempla las VUT.
<p>Verín</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No consta PG. Normas Subsidiarias de Planeamiento de 1986. - Distingue uso comercial y hotelero y determina en que zonas son usos autorizables. - No contempla las VUT.
<p>Vigo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - PG aprobado en 1993, sujeto a diversas modificaciones y desarrollos. - Divide el suelo urbano en distintas zonas, reguladas mediante ordenanza, en la que se determinan las condiciones de volumen e higiénicas y las condiciones de uso, estableciendo grados. - Distingue dentro de los usos permitidos, el alojamiento colectivo-hotelero clasificado por categorías- y el comercial. - En el resto del suelo se distinguen usos permitidos y usos incompatibles o prohibidos. - No contempla las VUT.
<p>Vilagarcía de Arousa</p>	<ul style="list-style-type: none"> - PG aprobado en 2000, sujeto a diversas modificaciones y desarrollos. - Distingue uso comercial y hotelero. Este último deberá respetar la normativa urbanística de la zona, la normativa sectorial y las condiciones higiénico-sanitarias de aplicación para el uso de vivienda. - No contempla las VUT.

Cuadro 17. Fuente: Elaboración propia basada en datos extraídos del Inventario municipal del SIOTUGA. Consellería de Medio Ambiente e Ordenación do Territorio. Xunta de Galicia

	Planeamiento de Desarrollo (Plan Especial de Protección)
Barco de Valdeorras, O	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Protección e Reforma Interior da Zona Antiga (2010). - Regula el uso hotelero. No diferencia tipologías de alojamiento. - Prohíbe usos vinculados a actividades definidas en el Catálogo de espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la CCAA de Galicia, no autorizados antes de la entrada en vigor del PEPRI. - No contempla las VUT.
Carballiño, O	- No consta.
Carballo	- No consta.
Coruña, A	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Especial de Protección e Reforma Interior da Cidade Vella e Peixaría (1998). - Plantea entre sus objetivos diversificar usos compatibles con los residenciales potenciando actividades turísticas, comerciales y dotacionales (universitarias y artesanales –escuelas taller-) en detrimento de los saturados usos hosteleros. - Destacar la Zona de Pescadería donde el objetivo es potenciar el uso residencial/terciario en favor del primero. - No contempla las VUT.
Ferrol	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Especial de Protección e Rehabilitación do barrio de Ferrol Vello (2015). - Prioriza la conservación de edificios y usos. - Uso principal el de vivienda. - Regula el uso hotelero en edificación exclusiva y el uso comercial compatible con el uso de vivienda en planta baja. - No contempla las VUT.
Lalín	- No consta.
Lugo	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Especial de Protección e Reforma Interior do Recinto Amurallado de Lugo e da súa Zona de Influencia (1997). - Clasifica los usos en permitidos, prohibidos, principales y compatibles. - Regula el uso hotelero y el uso comercial mediante grados, en función del número de camas y la superficie, el primero, y en función solo de la superficie el segundo. - No contempla las VUT.
Monforte de Lemos	- No consta.
Narón	- No consta.

Ourense	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Especial de Protección e Reforma Interior do Casco Histórico (1996) - Distingue uso comercial pero no hotelero. - No contempla las VUT.
Pontevedra	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Especial de Protección, Reforma Interior e Conservación do Conxunto Histórico Artístico (2003). - Distingue el uso comercial y el uso hostelero, y dentro de este último los siguientes alojamientos: hotel, hostel, pensión y similares. - No contempla las VUT.
Ribeira	<ul style="list-style-type: none"> - No consta.
Santiago de Compostela	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Especial de Protección e Rehabilitación da Cidade Histórica (1997) El PE-1 Divide el suelo en seis ordenanzas tipo y un conjunto de ordenanzas especiales o unidades de intervención. El uso principal es el de vivienda, enumerando una serie de usos compatibles entre los que se encuentran el uso comercial y hotelero. En 2018 se aprobó una Modificación Puntual del PE-1 para limitar los alojamientos de carácter temporal en el tejido residencial. El uso hotelero ya no se encuentra entre los usos compatibles con el uso principal de vivienda y además, expresamente se declara incompatible la utilización de la vivienda para la actividad turística, esto es, para cualquier forma de alojamiento turístico o temporal de corta estancia, entendiéndose por tal el de duración inferior a 30 días consecutivos (u otra duración que se determine por la normativa específica de los alojamientos turísticos como excluida o no sujeta a dicha regulación)
Sarria	<ul style="list-style-type: none"> - No consta.
Verín	<ul style="list-style-type: none"> - No consta.
Vigo	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Especial de Protección e Reforma Interior do Casco Vello de Vigo (2007). - Distingue entre usos principales o característicos, usos complementarios y usos prohibidos. Entre los usos permitidos se encuentran el uso hotelero y el comercial. - No contempla las VUT.
Vilagarcía de Arousa	<ul style="list-style-type: none"> - No consta.

Cuadro 18. Fuente: Elaboración propia basada en datos extraídos del Inventario municipal del SIOTUGA. Consellería de Medio Ambiente e Ordenación do Territorio. Xunta de Galicia

Como podemos observar las normas urbanísticas gallegas se caracterizan por su antigüedad, y por ceñirse a una regulación, determinada por la clasificación y calificación del suelo, que se circunscribe, en la materia que nos ocupa, a determinar si un determinado uso es autorizable o no en un ámbito determinado, sin que podamos encontrar una verdadera regulación sobre las VUT ni sobre el resto de los alojamientos turísticos.

A excepción del *Plan Especial de Protección e Rehabilitación da Cidade Histórica de Santiago de Compostela*, los alojamientos turísticos no se encuentran referenciados, derivando su regulación a la legislación sectorial en la materia, que recordemos es competencia autonómica.

Otro instrumento que cabría analizar en materia de morfología urbana, si bien ya de carácter fiscal, es la implantación de la tasa turística. En España, comunidades como Cataluña, a través de su implantación en Barcelona o las Islas Baleares, cuentan con este instrumento. En Portugal, su uso se está ampliando a una parte importante del territorio, incluyendo el Norte de Portugal, tal como se verá más adelante. No obstante, en la actualidad ningún municipio gallego cuenta con un instrumento fiscal de este tipo.



3.2. CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LAS CIUDADES DEL NORTE DE PORTUGAL

▶ 3.2.1 REGENERACIÓN URBANA

Las dinámicas urbanas se han visto también afectadas con las inversiones realizadas en el ámbito del proceso de renovación urbana.

Aunque solo recientemente han ganado protagonismo, la verdad es que, los primeros apoyos para alcanzar estos proyectos datan del 2000, en el ámbito del programa POLIS (Programa Nacional de Recualificación Urbana y Puesta en valor ambiental de las Ciudades) y sus respectivos sucesores (dentro de los programas operacionales regionales). Todos ellos constituyeron importantes incentivos (y fuentes de financiación pública) para la recualificación urbana de las ciudades portuguesas.

En el presente cuadro comunitario, el acceso a la financiación para la renovación urbana depende de la existencia de un conjunto de instrumentos de ordenación y de acción que obligan a la definición de la estrategia de medio y largo plazo, diseñada para responder a las problemáticas del espacio urbano en sus diversas dimensiones. Siendo estas:

- Plan de Acción de Regeneración Urbana (PARU).
- Plan de Acción de Movilidad Urbana (PAMUS).
- Plan de Acción Integrado para las Comunidades Desfavorecidas (PAICD).

Estos tres instrumentos, componen el Plan Estratégico de Desarrollo (o Regeneración) Urbano (PEDU o PERU) ya desarrollado por la mayoría de los municipios portugueses asociados al Eixo Atlántico. Estos instrumentos exigen, además, la definición de las áreas de rehabilitación urbana (ARU), es decir, la delimitación territorial que debido a su estado de degradación carece de intervención integrada de rehabilitación.

	PEDU/PERU	PARU	PAMUS	PAICD	ARU
Barcelos					X*
Braga	X	X	X	X	X
Bragança	X	X	X	X	X
Chaves					X*
Guimarães	X	X	X	X	X
Maia	X	X	X	X	X
Macedo de Cavaleiros	X	X	X	X	X
Matosinhos	X				X
Mirandela	X	X	X	X	X
Peso da Régua					
Porto					X*
Santa Maria da Feira					X
Valongo					X
Viana do Castelo					X*
Vila Nova de Famalicão	X	X	X	X	X
Vila Real	X	X	X	X	X
Vila Nova de Gaia					X*

* Áreas de rehabilitación urbana con operación de rehabilitación urbana aprobada (esto es, con un conjunto de intervenciones de rehabilitación aprobadas)

Estos instrumentos incluyen secciones dedicadas al “modelo residencial” o a la “dinámica inmobiliaria” de las áreas de intervención. A pesar de ello, se trata de secciones que, en una aplastante mayoría, no debate las dinámicas del mercado del alquiler en general, o del AL en particular. Por otro lado, son también prácticamente inexistentes las referencias a la actividad turística del ámbito de las intervenciones definidas.

- Es una excepción el caso de Chaves, que incluye, en la definición de la operación de la rehabilitación urbana, objetivos de dinamización del turismo en el centro histórico entre los que se incluye una referencia específica al AL.
- A las inversiones de renovación urbana, realizadas por los municipios (soportados o no por los programas de financiación europea y/o de la administración central) se suman ahora, los resultantes, tanto de las dinámicas generadas por la intensificación de la actividad turística, como de los sustentados por programas específicos e incentivados por beneficios fiscales, llevados a cabo por inversores privados y dirigidos a la recualificación de las ciudades, reforzando la recuperación de inmuebles y dotándolos de nuevos usos.
- Se incluye de esta forma, la iniciativa privada en el ciclo de la renovación urbana para completar y dar valor a las actuaciones públicas pasadas y en curso.
- A nivel del gobierno central, “como instrumento adicional de estímulo a las operaciones de recualificación urbana” y de modo a “incentivar a los inversores privados a una intervención más activa en el proceso y formación de alianzas con las entidades públicas” se ha establecido el siguiente conjunto de beneficios fiscales⁶³ a los inversores asociados a la recalificación urbana que tiene lugar en las ARU:
 - Reducción sobre la tasa de impuesto sobre el valor añadido (IVA).
 - Beneficios fiscales en el IRS y IRC relativos a los rendimientos derivados/recibidos de los fondos inmobiliarios relacionados con la rehabilitación de inmuebles situados en el área de rehabilitación urbana.
- Se suman todavía, a este conjunto de beneficios fiscales, los programas nacionales de financiación.
- Instrumento Financiero para la Rehabilitación y Revitalización Urbana (IFRRU) (programa de apoyo a la rehabilitación de los centros urbanos en todo el territorio nacional, promoviendo la ocupación, atrayendo nuevos residentes y dinamizando la actividad económica, y son ella la creación de riqueza y empleo).
- Fondo Nacional de Rehabilitación del Edificado Fondos Inmobiliarios (fondo exclusivo para inversores privados, destinado a desarrollar los proyectos de rehabilitación de inmuebles y a la promoción de alquileres, con vista a la renovación y repoblación de los centros urbanos).

⁶³ <https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/apoios/incentivosfiscais.html>

- Rehabilitar para Alquilar – Vivienda Accesible (tiene como objeto la financiación de rehabilitación de edificios con edad igual o superior a 30 años, que tras la remodelación deberán destinarse principalmente a viviendas residenciales. Este programa se ha implementado mediante protocolos de cooperación con los municipios).
- A nivel municipal, se completan los beneficios fiscales a la rehabilitación urbana de de los inversores particulares, con los siguientes beneficios (detallándose, en la siguiente tabla, aquellos que son ofrecidos específicamente por los municipios portugueses asociados al Eixo Atlántico):
 - Exención del impuesto municipal sobre inmuebles (IMI).
 - Exención del impuesto municipal sobre transmisiones onerosas de inmuebles (IMT).
 - Exención o reducción de las tasas municipales asociadas a los procesos de licencia de obras.
 - Exención o reducción del impuesto municipal del IRC (IRPF en España).

	IMI	IMT	Tasas	Derrama	Otros Apoyos
Barcelos	X	X	X		
Braga	X	X			
Bragança	X	X			
Chaves	X	X			Se aplican penalizaciones a nivel del impuesto de la propiedad a edificios urbanos degradados, e ruinas o vacíos con más de 1 año en esta situación
Guimarães	X	X			
Maia	X	X			
Macedo de Cavaleiros	X	X			
Matosinhos	X	X			
Mirandela	X	X			
Peso da Régua	X	X			
Porto	X	X			
Santa Maria da Feira	X	X	X		
Valongo	X	X	X	X	
Viana do Castelo	X	X	X		
Vila Nova de Famalicão	X	X	X		
Vila Real	X	X			
Vila Nova de Gaia	X	X			

Cuadro 20. Fuente: Elaboración propia.

► 3.2.2. INSTRUMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DE LA MORFOLOGÍA URBANA

A nivel de planificación y organización de las dinámicas territoriales (en particular, de las dinámicas espaciales), existe un conjunto de instrumentos de gestión de las zonas urbanas a disposición de los municipios, que pueden ser utilizados en la gestión de fenómenos como la intensificación de la actividad turística, o el crecimiento de la oferta de AL. La necesidad de asegurar el alquiler estudiantil (en el caso de las ciudades universitarias) o la dinamización de las centralidades y usos pretendidos para esas zonas.

Sin ser la finalidad de este trabajo, la de discutir los beneficios de estas ayudas o la eficacia con la que las mismas han sido utilizadas. Sería importante analizar si las ciudades asociadas al Eixo Atlántico están aplicando dichos instrumentos como herramientas de potenciación/mitigación del impacto del turismo en la construcción o consolidación de su modelo urbano. El Plan Director Municipal (PDM) es el principal instrumento de gestión del territorio municipal, y define el plan estratégico de desarrollo territorial del municipio, constituyéndose como marco de referencia para la elaboración de los demás planes municipales.

Teniendo en cuenta su importancia en la organización de la toma de decisiones del poder local, se procedió al análisis de las orientaciones que este instrumento emana, como lo concerniente al desarrollo de la actividad turística y a las características del parque de viviendas (y sus respectivos usos) y a la implantación del AL en los municipios portugueses en análisis.

	Plan Director Municipal
Barcelos	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsa la caracterización del según la actividad y la atraktividad turística. - Define usos de vivienda. - No contempla el AL.
Braga	<ul style="list-style-type: none"> - Define metas y objetivos de desarrollo turístico e identifica los establecimientos estratégicos en este ámbito. - No contempla el AL. - Enfatiza el turismo de rural y el turismo en el medio rural.
Bragança	<ul style="list-style-type: none"> - Habla sobre el turismo rural, el turismo en el medio rural y el turismo de naturaleza. - No contempla el AL.
Chaves	<ul style="list-style-type: none"> - No contempla el AL. - Incluye referencias al turismo en el medio rural y los campings e turismo de autocaravana.

Guimarães	<ul style="list-style-type: none"> - No contempla el AL. - Incluye referencias al turismo en el medio rural.
Macedo de Cavaleiros	<ul style="list-style-type: none"> - Define espacios para uso especial de turismo (concretamente para los establecimientos turísticos). - No contempla el AL.
Maia	<ul style="list-style-type: none"> - En revisión.
Matosinhos	<ul style="list-style-type: none"> - No contiene referencias a la actividad turística (incluido AL).
Mirandela	<ul style="list-style-type: none"> - Contempla el turismo rural, el turismo en el medio rural y el agroturismo. - No contempla el AL.
Peso da Régua	<ul style="list-style-type: none"> - Define espacios específicos para fines turísticos. - Contempla el turismo rural, el turismo en el medio rural y el turismo de naturaleza.
Porto	<ul style="list-style-type: none"> - En revisión.
Santa Maria da Feira	<ul style="list-style-type: none"> - Incluye el turismo en el capítulo dedicado a la caracterización del suelo urbano para utilización para espacios de uso especial. - Especifica las actividades turísticas permitidas en los espacios verdes. - No contempla el AL.
Valongo	<ul style="list-style-type: none"> - Define áreas concretas para la localización/desarrollo de diversas actividades turísticas (concretamente para los establecimientos turísticos). - No contempla el AL.
Viana do Castelo	<ul style="list-style-type: none"> - Contempla el turismo en el medio rural. - No contempla el AL.
Vila Nova de Famalicão	<ul style="list-style-type: none"> - Define condicionantes para la localización de establecimientos turísticos en suelo rural. - No contempla el AL.
Vila Real	<ul style="list-style-type: none"> - Permite construcciones para establecimientos turísticos, de recreo y ocio que obtenga la declaración de interés turístico. - No contempla el AL. - Incluye referencias al turismo en el medio rural, turismo rural, turismo de naturaleza y de las actividades turísticas y de ocio asociadas al aprovechamiento de las potencialidades naturales y paisajísticas.
Vila Nova de Gaia	<ul style="list-style-type: none"> - Prevé algunas tipologías de viviendas destinadas al turismo y también el destino de algunas áreas municipales a la actividad turística. - No contempla el AL.

Cuadro 21. Fuente: Elaboración propia.

A destacar también, los planes de detalle (PP), considerados como la más exigente y rígida figura del ordenamiento municipal del territorio, ya que corresponde a la definición concreta de propuestas de ocupación de áreas específicas donde se establecen “reglas sobre la implementación de las infraestructuras y el diseño de espacios de utilización colectiva, paisaje, localización e inserción urbanística de los equipamientos de utilización colectiva y la organización espacial de las demás actividades de interés general”⁶⁴.

Los municipios con centros históricos de reconocido valor patrimonial tienen, también, otros instrumentos que permiten asegurar la mejor gestión de la morfología urbana de ese espacio siempre asociada a la preservación y protección que compone esa zona urbana. De entre ellos destacan figuras como a la Zona de Protección Especial (encaje paisajístico de los bienes patrimoniales y las perspectivas de cómo han de contemplarse, incluyendo los espacios verdes que sean relevantes para la defensa del respectivo contexto)⁶⁵ o de las Zonas Non Aedificandi (zonas donde está prohibido cualquier tipo de construcción)⁶⁶.

En el cuadro a continuación se resumen los instrumentos de gestión asociados a los centros históricos de los municipios portugueses en análisis:

	Instrumentos de gestión urbanística del centro histórico
Barcelos	<ul style="list-style-type: none"> - Centro histórico delimitado con el objetivo de preservación, recuperación e puesta en valor (definido en el ámbito del PDM). - Posee plan de detalle y revitalización del casco histórico. - Definida ARU del centro histórico.
Braga	<ul style="list-style-type: none"> - Establece zona de protección de inmuebles clasificados (en el ámbito de la planificación asociados a la regeneración urbana). - Definida ARU del centro histórico.
Bragança	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de detalle para a Zona Histórica de Bragança. - Definida ARU del centro tradicional de Bragança.
Chaves	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de protección y puesta en valor para el Centro Histórico de Chaves. - Definida ORU del centro histórico.
Guimarães	<ul style="list-style-type: none"> - Posee gabinete técnico local responsable de gestionar los procesos de recuperación del centro histórico. - Definida ARU del centro histórico. - Centro histórico clasificado como patrimonio de la humanidad.

⁶⁴ Fuente: http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&id=3055&Itemid=739

⁶⁵ Fuente: <http://www.patrimoniocultural.gov.pt/pt/patrimonio/patrimonio-imovel/classificacao-debens-imoveis-e-fixacao-de-zep/>

⁶⁶ Idem

Macedo de Cavaleiros	
Maia	
Matosinhos	(1)
Mirandela	
Peso da Régua	- Centro histórico delimitado con el objetivo de su preservación, recuperación y puesta en valor (definido al ámbito del PDM).
Porto	- Definida ARU del centro histórico. - Centro histórico clasificado como patrimonio de la humanidad.
Santa Maria da Feira	- Centro histórico delimitado con el objetivo de la preservación, recuperación y puesta en valor (definido en el ámbito del PDM). (1)
Valongo	
Viana do Castelo	- Definida ARU del centro histórico.
Vila Nova de Famalicão	
Vila Real	- Definida ARU del centro histórico.
Vila Nova de Gaia	- Definida ARU del centro histórico.

(1) Incluye referencia a la zona histórica en las ARU del centro urbano.

Cuadro 22. Fuente: Elaboración propia.

Aunque en su mayoría, estos instrumentos no hagan referencia específica y directa a la actividad turística, las condiciones impuestas a la protección y conservación del patrimonio asociado a los centros históricos da a los municipios la capacidad de analizar casuísticamente las propuestas de intervención/actividad que pretendan instalarse en estas áreas históricas.

Adicionalmente a los instrumentos antes identificados, los planes estratégicos de desarrollo local, aun no siendo instrumentos de gestión urbanística, tienen la capacidad de definir los usos del territorio en función de sus potencialidades. En este contexto, se ha procedido a la verificación de la existencia de estos instrumentos de planificación e al análisis del foco puesto por estos en el desarrollo de la actividad turística.

	Plan estratégico de desarrollo municipal/ de desarrollo turístico
Barcelos	- Estrategia Municipal de Barcelos 2020 (no fue posible acceder al contenido).
Braga	- Plan Estratégico para el Desarrollo Económico de Braga (incluye capítulo dedicado al turismo).
Bragança	- Plan Estratégico para el Desarrollo del Concelho de Bragança (no fue posible acceder al contenido).
Chaves	- Plan de Desarrollo Estratégico – Chaves 2015 (define como objetivo de desarrollo la apuesta en el turismo y termalismo). (1)
Guimarães	- Guimarães Marca (iniciativa de desarrollo económico con base en la actividad y atractividad turística municipal). - Guimarães - Estrategia turística 2019 - 2029.
Macedo de Cavaleiros	
Maia	- Plan Estratégico Maia 2028 (no fue posible acceder al contenido).
Matosinhos	- Plan Estratégico Municipal (no fue posible acceder al contenido). (1)
Mirandela	
Peso da Régua	- Plan Estratégico del Municipio de Peso da Régua. (1)
Porto	- Plan Estratégico Municipal (no fue posible acceder al contenido, apenas al <i>balanced scorecard</i> que incluye referencia al objetivo “potenciar Porto como destino turístico”). (1)
Santa Maria da Feira	- Plan Estratégico y de Marketing para el Turismo de Santa Maria da Feira.
Valongo	
Viana do Castelo	- Plan Estratégico. (1)
Vila Nova de Famalicão	- Plan Estratégico 2014-2025 (no incluye al turismo en las prioridades de desarrollo).
Vila Real	
Vila Nova de Gaia	

(1) No fue posible confirmar si los planos identificados continúan en vigor, se fueron actualizados o si fueron sustituidos por otro instrumento similar.

Cuadro 23. Fuente: Elaboración propia.

Nótese que, a nivel de desarrollo turístico, y muy especialmente de marketing y comunicación turística, la mayoría de los municipios en estudio actúan sobre las prioridades y objetivos de planes de naturaleza supramunicipal (emanados por las respectivas comunidades intermunicipales, por la entidad regional de turismo por la propia CCDR-N).


Finalmente, una referencia al más reciente instrumento de gestión del impacto de la actividad turística de nivel municipal: las tasas turísticas.

Creadas con el objetivo de compensar los impactos negativos de un crecimiento acentuado de la actividad turística en sus municipios, se basan en el principio del utilizador-pagador y buscan asegurar que el crecimiento de la actividad se produce de modo sostenible, sin poner en peligro la calidad de vida de los residentes.

Actualmente, apenas los municipios de Porto y Vila Nova de Gaia utilizan esta medida que también está prevista en Braga en el segundo semestre de 2019 y que se encuentra en estudio en Guimarães.

	Tasas turísticas
Barcelos	- 1,5€ por pernoctación y persona entre marzo y octubre (para huéspedes con más de 16 años).
Porto	- 2€ por pernoctación y persona, hasta un máximo de 14€ (con un máximo de 7 noches y para huéspedes con más de 13 años).
Vila Nova de Gaia	- 2€ por pernoctación y persona entre 1 de abril y 30 de septiembre (hasta un máximo de 7 noches para huéspedes con más de 16 años). - 1€ por pernoctación y persona entre 1 de octubre y 31 de marzo (hasta un máximo de 7 noches para huéspedes con más de 16 años).

Cuadro 24. Fuente: Elaboración propia.



**REFLEXIONES GENÉRICAS
SOBRE LA POLÍTICA
TURÍSTICA EN
LAS CIUDADES
DEL EIXO ATLÁNTICO**



4

REFLEXIONES GENÉRICAS SOBRE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN LAS CIUDADES DEL EIXO ATLÁNTICO

Es cierto que, en última instancia, el turismo “sucede” en el municipio, si queremos buscar la parcela administrativa más pequeña donde este acontece; pero también es cierto que dada la infinidad de recursos potencialmente turísticos de tan diversa naturaleza como se quiera delimitar (culturales, paisajísticos, arquitectónicos, climatológicos, etc.), su más eficiente gestión, organización y planificación desde la unidad municipal donde se experimenta, es de compleja consecución por razones cualitativas y cuantitativas. Por tanto, hemos de presentar el escenario nacional y regional para entender el margen de maniobra existente a nivel municipal y el porqué de lo que (cuanto y qué) hacen.

Pero también es cierto que, en general (no para el turismo en particular), no existe consenso sobre si son mejores las fórmulas de arriba-abajo (centralización de la política turística) o las de abajo-arriba (descentralización), sobre todo para la gestión de interacciones complejas con varias organizaciones e intereses contrapuestos, diferentes opiniones, preferencias y percepciones sobre la estrategia adecuada. Sobre lo que sí existe acuerdo es en que el éxito y la competitividad de la industria turística (sector privado) tienen mucho que ver con la eficiencia y la eficacia del marco administrativo (Yuksel y Yuksel, 1998). Dicho de otro modo, por Dredge y Jenckins (2007): “la planificación del turismo y las políticas turísticas son una de las influencias más significativas de cómo se desarrolla el turismo, quién gana y quién pierde y como los beneficios e impactos del turismo están distribuidos”.

La descentralización de la gestión del turismo ofrece la oportunidad de traer a la “arena política” otros actores (léase sociedad civil, sector privado). Esto que en España ha traído la propia Constitución, en otros países ha venido inicialmente (aunque desapareciendo después) como resultado de un proceso de regionalización (inicialmente municipalización) turística como es el caso de Portugal, pensándose esta con el objetivo de fortalecer la gestión y la planificación, pero sobre todo, aprovechar el potencial de cada territorio en base a sus características más endógenas que, probablemente, desde una perspectiva de gobierno más macro resultaban infra-aprovechadas.

Y por centrar bien el título de este epígrafe, cabe matizar que de la planificación en turismo se pasó a la planificación estratégica del turismo y finalmente a la planificación estratégica de los destinos turísticos (Ribeiro y Ferreira, 2010). Y esto debe ser a fecha de hoy la política turística municipal, una planificación estratégica pensada ad hoc para el destino. Y esto no es un mero matiz, sino que tiene mucho que ver con el sentido que puede o no tener la descentralización de la política turística a niveles que coinciden (o no) con el destino.

En cuanto a España, la distribución competencial diseñada por la Constitución Española y la consiguiente asunción de competencias exclusivas en materia de turismo por parte de las Comunidades Autónomas (CCAA) es el escenario actual. Por su lado, Portugal, Estado regional en lo que respecta a Azores y Madeira y centralizado (con matices, en lo que a turismo se refiere) en la península. En consecuencia, escenarios diferentes y continuos geográficamente, con un entramado interadministrativo y de relaciones y responsabilidades a veces difusas, con continuos intentos de articulación de instrumentos y mecanismos de cooperación. A este punto se ha llegado tras diferentes evoluciones (y puntos de partida) que quedan reflejados muy resumidamente en la figura siguiente (correspondiendo la parte superior a España y la inferior a Portugal):

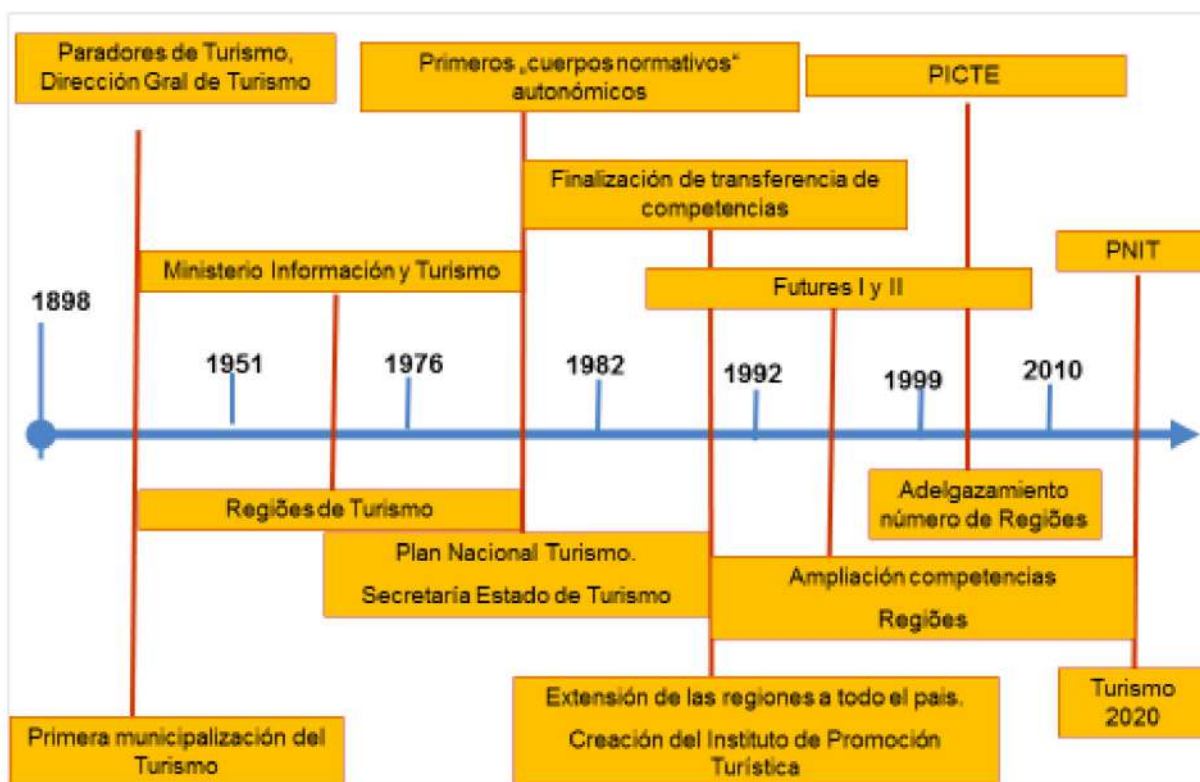


Gráfico 12. Fuente: elaboración propia.

Deberemos introducir en primer lugar el hecho de que la situación de las competencias transferidas en la España de las autonomías y en el Portugal centralizado (con la excepción como se ha dicho de Azores y Madeira, que no afectan a este estudio) son diferentes, pero no por ello más generosas en los municipios españoles en general y gallegos en particular, debido a la existencia de las Regiones de Turismo (que nacieron precisamente como una “prueba piloto” – fallida - de descentralización en los finales de la década del 2000) y de las comunidades intermunicipales (cuya comparación más cercana, - si bien con más competencias y protagonismo en el caso portugués - serían las mancomunidades); pero también, por la existencia de las diputaciones en España, que, como órganos también locales (supramunicipales en realidad) no es que cuenten con más competencias turísticas, pero sí con más recursos, que en la práctica les ha permitido la creación de patronatos y la asunción de estrategias no sólo de promoción si no, en otros ámbitos como por ejemplo, el de la creación de producto.

En el caso de Portugal, existe además una ley muy reciente, con menos de 1 año de vida, que tiene un artículo expresamente pensado para el sector turístico, y que reza “es de la competencia de los órganos de las entidades intermunicipales el desarrollo de la promoción turística interna subregional en articulación con las entidades regionales de turismo, es decir, otra vez superposición de competencias (una realidad, a la “española”) junto con los municipios en nuestra opinión.

La ley más reciente, ley de competencias para las autoridades locales y entidades municipales portuguesas (Ley 50/2018, de 16 de agosto) es donde se describen nuevas competencias que abarcan el turismo, como ejemplo dos artículos que expresan la transferencia de competencias.

En el artículo 15, se refiere al área de la cultura, y es responsabilidad de las entidades locales e intermunicipales:

“a) Administrar, valorar y conservar el patrimonio cultural que, cuando se clasifica, se considera local;

b) Administrar, valorar y conservar museos que no sean museos nacionales;

c) Llevar a cabo la preselección de gafas y su supervisión, autorizando su desempeño cuando esté previsto;

d) Para reclutar, seleccionar y administrar a los trabajadores afectados por el patrimonio cultural que, cuando se clasifican, se consideran a nivel local y a museos que no sean museos nacionales”.

En el artículo 18, que se refiere a las áreas portuarias marítimas y urbanas de desarrollo turístico y económico no afectadas por la actividad portuaria, las competencias de los organismos municipales incluyen:

“a) Administrar las áreas relacionadas con la actividad de la navegación recreativa y las propiedades inmobiliarias integradas en ellas, así como los bienes muebles para estos afectos, incluidos los actualmente incluidos en las autoridades portuarias;

b) Gestionar las áreas de los puertos pesqueros secundarios y los bienes inmuebles integrados en ellos, así como los bienes muebles a estos afectos, incluidos los actualmente incluidos en las autoridades portuarias;

c) Administrar las áreas bajo la jurisdicción de los puertos sin uso exclusivo o reconocido del puerto y los bienes inmuebles integrados en ellos, así como los bienes muebles a los afectados, incluidos los que actualmente están incluidos en las autoridades portuarias;

d) Gestionar las áreas urbanas de desarrollo turístico y económico no relacionadas con la actividad portuaria y los bienes inmuebles integrados en ellas, así como los bienes muebles afectados, incluidos los que actualmente están incluidos en las autoridades portuarias. “

En el mismo artículo, también se destaca que los organismos municipales tienen la autoridad para otorgar, autorizar y supervisar las actividades realizadas en las áreas e instalaciones mencionadas en el mismo artículo.

Con respecto a la promoción del turismo, esta ley, en relación con los organismos intermunicipales, se describe en el artículo 36 y tiene derecho a: *“... el desarrollo de la promoción del turismo interno subregional, junto con las entidades turísticas regionales”*.

Y bajando ya al nivel municipal, en la eurorregión, a fecha de hoy, cada ayuntamiento (autarquía local) tiene un miembro de su ejecutivo que “dirige” el sector del Turismo, desde el punto de vista público (erróneamente, el sector privado turístico no está tutelado por este, y suele entrar ya en la concejalía de economía, industria, promoción económica, etc.), concejal/a (vereador/a) que suele tener unido el departamento de cultura a la función turística; dicho concejal cuenta, a nivel técnico, con un equipo mayor o menor en función de cada ayuntamiento y sus recursos, que se compone de técnicos que normalmente le prestan apoyo desde la oficina de turismo (excepto en ayuntamientos mayores en que adicionalmente existen técnicos superiores con base en las propias instalaciones del ayuntamiento).

La ley portuguesa 33/2013 ha cambiado notablemente el escenario alterando de nuevo el modelo. La publicación de la Ley 33/2013, de 16 de mayo, estableció cinco áreas regionales de turismo en Portugal que reflejan las áreas cubiertas por las unidades territoriales utilizadas con fines estadísticos NUTS II: Norte, Centro, Lisboa y Valle del Tajo, Alentejo y Algarve. La nueva Ley también define el marco jurídico para la organización y funcionamiento de las entidades regionales de turismo a las que compete poner en valor y desarrollar el potencial turístico y gestionar cada destino de manera integral dentro del desarrollo turístico regional de cada una de las respectivas zonas regionales, de acuerdo con las directrices de la política de turismo fijadas por el Gobierno.

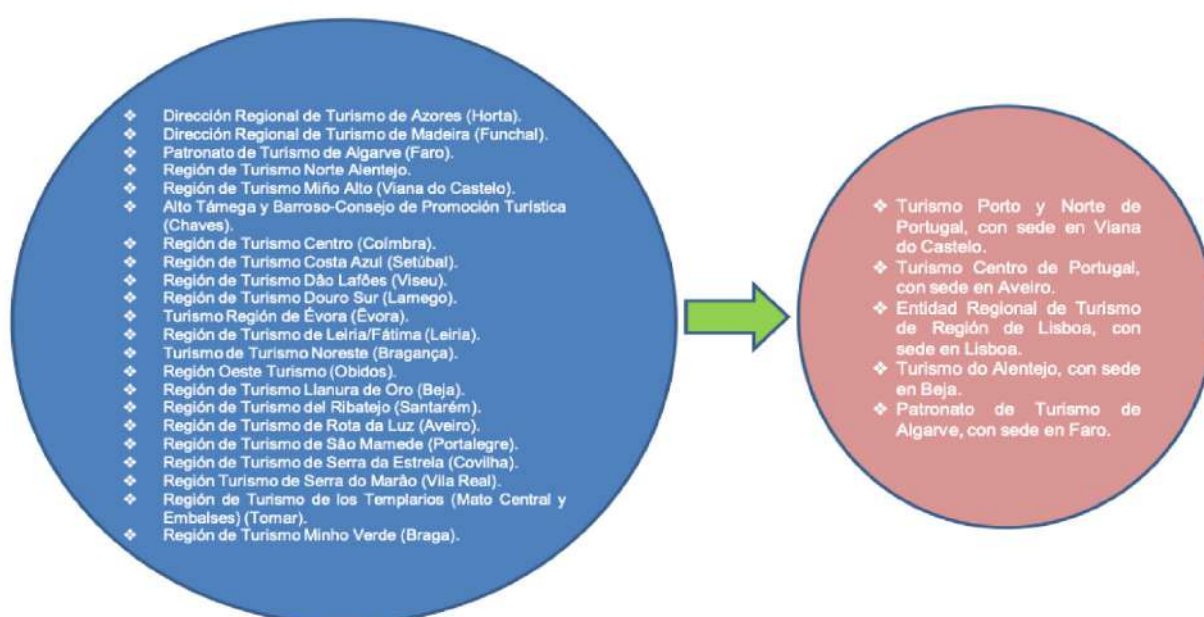


Gráfico 13. Fuente: elaboración propia.

Las entidades regionales portuguesas y las supralocales, pueden, en ambos países establecer convenios de colaboración con la administración central para el desarrollo puntual de actividades o proyecto de estas en su ámbito de intervención. Dicha posibilidad queda igualmente abierta a la administración local. Es decir, a modo de lo que en España han sido los planes de competitividad. Los ayuntamientos portugueses son en realidad los “dueños” de las entidades regionales (ellos eligen a su presidencia junto con el sector privado de algún modo, puesto que, una parte suficiente de la asamblea puede vetar al existente, por ejemplo) y ellos son quienes aprueban en primera instancia los planes y presupuestos y la estrategia regional. Las entidades son autónomas, pero en segunda instancia, “obedecen” a Turismo de Portugal, que aprueba los planes (previamente ratificados por las asambleas arriba mencionadas) y esa aprobación conlleva la transferencia de fondos. A su vez, las regiones de turismo decidieron (no en un primer momento, si no unos años después, 2014) constituir la *Associação Nacional do Turismo*.

En lo que respecta a España la Constitución establece en su artículo 148: *“Las comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias (y especifica en el punto 18 del mismo): promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”*. Como ya se ha expuesto en el marco teórico, esto permite cuestionar si, dicha promoción (al igual que la ordenación), ha de circunscribirse al territorio concreto de cada comunidad, siendo que por lo tanto la promoción que podrían realizar sería la dirigida a fomentar su propio turismo interno regional o doméstico.

Lo cierto es que en el transcurso de los últimos casi 40 años no se ha cuestionado el hecho de que las CCAA hiciesen promoción nacional o internacional y de que incluso entes representantes de territorios/municipios también la realizasen. En cuanto a la ordenación, ello se ha traducido en legislación, preservación del patrimonio, impulso a la oferta privada, estrategias de creación de producto, formación, inspección/sanción, etc., e incluso más recientemente, iniciativas de comercialización (o impulso a la misma) y creación de institutos de estudios turísticos.

En el caso español, la Constitución instaura un modelo de organización territorial en el que, aun siendo las comunidades autónomas la pieza clave, también se imprime un impulso a los municipios y provincias (e islas).

Siendo que en una fase preconstitucional los municipios gozaron de grandes competencias en la materia, la legislación autonómica fue la que pasó a definir las y curiosamente, pocas mencionaron expresamente la promoción del turismo (Andalucía y Cataluña, como excepción), sino que incluso, con dichas menciones, pasaron a limitarlas.

Por otro lado y dado que la autonomía local también se encuentra garantizada en la LRBRL, hay que revisar esta, pero se advierte que enumera variadas actividades innegablemente vinculadas a este sector: ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, suministro de agua, alumbrado público, limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, instalaciones/actividades socio-culturales y deportivas, conservación de caminos, gestión de parques y jardines, etc.

En el caso gallego, el 100% de las competencias están igualmente transferidas a las comunidades autónomas y la única competencia que el Estado puede ejercer es la promoción internacional de la marca España y de sus destinos regionales (aunque en la práctica, y no sólo desde Turespaña, sino también desde otros departamentos, se articulan diferentes estrategias con el sector público y privado; cabe destacar, para este estudio, el FOMIT (Fondo para la Modernización de Infraestructuras Turísticas), que precisamente canaliza fondos a las administraciones municipales para la renovación y recuperación de patrimonio, puesta en valor de activos turísticos, etc.

En el caso portugués y como se ha explicado en el repaso histórico realizado, se dio un fenómeno de municipalización turística en el país mucho antes que la descentralización española, pero no general ni estandarizada, sino basada en las localizaciones que se consideraban con más potencial, pero a fecha de hoy (y de ahí que solo se expone el caso español en este epígrafe) su papel ha quedado anulado tal como estaba concebido; de todos modos, siguen teniendo su protagonismo (son los ayuntamientos quienes forman las regiones y quienes eligen a sus altos cargos) asegurado en el marco de las *Regiões de Turismo*.



4.1. PLANES DE ACCIÓN DEL EIXO ATLÁNTICO

Las autoridades locales portuguesas que forman parte del Eixo Atlántico también forman parte de la entidad turística regional y presentan una estrategia común, en este caso preparada por la Autoridad Regional de Turismo de Porto y Norte, una entidad intermunicipal. Y en, en el caso gallego, en mancomunidades o asociaciones que han tenido planes de competitividad, excelencia o dinamización turísticas (no en todos los casos), y siempre, en diputaciones.

Del cuestionario realizado y aunque el 100%, en ambos países, coinciden en lo vital y estratégico que resulta el sector turístico para la dinamización económica, nos encontramos con que:

- El 75% no tiene ningún tipo de estrategia definida con rigor, aunque especifican hacer promoción, impulso al sector, desarrollo de producto, etc.
- Sólo tres municipios dicen tener un plan de acción o al menos un plan de promoción o un informe sectorial (en su plan director municipal) para el turismo.

Puntualmente, tienen un ente promocional, *Convention Bureau*, siendo esta una realidad muy simbólica (Ourense, Santiago y Porto), lo que es plenamente justificable por razón de escasez de recursos humanos y medios económicos.

El plan de acción de la Entidad de Turismo de Porto y Norte para 2019-2023, donde se contemplan los miembros portugueses del Eixo Atlántico, se organiza a través de opciones estratégicas que consisten en: definición de una cartera de productos turísticos disponibles en la región; seguimiento de la cartera del mercado emisor; definición de una estrategia de posicionamiento y segmentación; definición de una política de marketing.

El plan de acción se presenta con programas y objetivos estratégicos, dividiéndose en 4 programas de acción:

- P1 – Cualificación de la oferta turística;
- P2 – Comunicación y promoción del destino;
- P3 – Seguimiento de destinos y mercados.

Cada programa de acción puede tener uno o más objetivos estratégicos:

- O1 – Estimular la demanda potencial;
- O2 – Mejora del rendimiento de los sectores turísticos;
- O3 – Mejorar y enriquecer la calidad de la experiencia turística del visitante;
- O4 – Calificar e innovar la oferta turística;
- O5 – Promover un ambiente de colaboración entre agentes.



4.2. CONCLUSIONES

1. El turismo puede (o ya lo es) constituir una eficaz herramienta para el desarrollo económico local y más si, como sucede en muchos destinos, no existen otras actividades alternativas. En muchos de ellos el turismo se ha convertido en el sector principal en el que apostar, o en la alternativa del desarrollo junto a actividades económicas tradicionales, o una industria en decadencia fruto de la más reciente recesión y la muy anterior deslocalización. Por otro lado, el turismo es factor esencial para el incremento en los niveles de cohesión económica y social/cultural.

Todo proyecto turístico es inductor de otras muchas actividades económicas encuadradas en sectores bien diferentes: construcción, distribución, producción agropecuaria, infraestructuras, comercio minorista, seguros, actividades de ocio y tiempo libre... lo que ofrece por tanto oportunidades para el surgimiento de empresas locales. Por tanto, lo anterior parece justificar que los entes locales en general (pero muy especialmente los municipios) no pueden quedar al margen de las decisiones en materia de política turística (pero con esto no se está dando por sentado que han de ser quienes la dicten).

2. El reto del turismo exitoso “per se” se multiplica simplemente si añadimos el desafío adicional de sostenible que hace necesario que (entre) todos los actores (en complementariedad o no) consigan:

- Informar a los turistas sobre la cultura, la religión, la política y la economía del destino. Esto, en lo que respecta a la información física (no a la “virtual”), es de mucha más fácil realización en el territorio.
- Sensibilizar sobre el valor local y global de los recursos naturales y paisajísticos de la comunidad visitada. Igualmente, la sensibilización solo puede hacerse en el destino.
- Fomentar en el visitante el respeto a la comunidad local (y viceversa), especialmente, la comprensión intercultural y la tolerancia de valores; en el día a día de su experiencia turística es como mejor puede conseguirse este objetivo.
- Impulsar legislativamente la integridad de las culturas y recursos naturales locales, de modo que incluso las empresas y operadores privados tengan incentivos para conservar el patrimonio cultural y los valores tradicionales.
- Apoyar las economías locales mediante la compra de productos de la zona y procurar la participación en la actividad turística de las empresas locales. El apoyo municipal, sobre todo para pymes y micro-pymes y para que trabajen conjuntamente, es la vía pública más eficaz para este fin.
- Fomentar entre los operadores turísticos privados (internacionales y locales) la concienciación sobre la relevancia de su propia responsabilidad social. Ídem al anterior.

3. Tiene que haber consenso entre instituciones porque las comunidades locales son las que en el momento clave interactúan con el turista.

4. Existen diferencias abrumadoras sobre las posibilidades financieras, técnicas y de talento humano especializado de los municipios del Eixo, incluso tomando solo los municipios turísticos; por varias razones: por el desarrollo ya habido o por la potencialidad del sector, por el tamaño de municipio y en consecuencia de sus recursos, y finamente por su inserción en otro tipo de planes y organizaciones que a su vez también les han dotados de recursos económicos y/o humanos.

5. Para avanzar en esta línea surgen también algunas cuestiones:

- ¿Tienen los ayuntamientos o entes supramunicipales la capacidad financiera para asumir responsabilidades de gestión y/o promoción del destino?
- ¿Quieren, en general, los ayuntamientos o los entes supramunicipales asumir dichas responsabilidades/competencias?
- ¿Tienen los municipios o el nivel inmediato los recursos humanos suficientes en cantidad y adecuadamente formados técnicamente (léase, sectorialmente)?



**REFLEXIONES SOBRE
LAS ACTIVIDADES
TERCIARIAS
EN LOS CASCOS HISTÓRICOS
DE VALOR PATRIMONIAL
DE LAS CIUDADES
DEL EIXO ATLÁNTICO**


5

REFLEXIONES SOBRE LAS ACTIVIDADES TERCIARIAS EN LOS CASCOS HISTÓRICOS DE VALOR PATRIMONIAL DE LAS CIUDADES DEL EIXO ATLÁNTICO

La presión turística sobre los cascos históricos y los centros de nuestras ciudades no ha afectado solamente al sector residencial, el comercio y la hostelería han sufrido también serias transformaciones ocasionadas por la llegada masiva de turistas.

Al proceso de gentrificación residencial, que en la mayoría de los casos surge tras la reurbanización y rehabilitación llevada a cabo en estos lugares – desplazamiento de los residentes con menor renta hacia otras zonas de la ciudad más asequibles- y que se produce de nuevo de la mano de la economía colaborativa desregulada –desplazamiento de residentes por turistas-, se une un nuevo proceso gentrificador derivado de la adaptación de sus habitantes a las necesidades de estos nuevos moradores (gentrificación comercial).

El comercio tradicional en España y Portugal⁶⁷ se encuentra en un momento de crisis, una crisis que no afecta únicamente al comercio existente en los centros históricos. La proliferación de centros comerciales de las últimas décadas, el aumento de las franquicias de multinacionales y el incremento de la venta online ha generado una crisis en el comercio de barrio que ha hecho que solo pequeñas zonas de la ciudad puedan mantener el ritmo y pulso comercial de décadas pasadas, y esto lo hacen apoyadas principalmente en franquicias muy reconocidas de grandes marcas que funcionan como motores comerciales.

⁶⁷ Se exceptúan los locales dedicados al comercio de productos portugueses (tradicionales y de diseño) que, en las ciudades de mayor atractivo turístico, han mantenido una dinámica de crecimiento muy asociada al incremento del prestigio y reconocimiento de la marca Portugal en los diferentes mercados externos. Se trata de establecimientos que o nacen con una oferta especialmente dirigida para esos mercados o que se renovarán en términos de diseño del establecimiento para responder a ese perfil.

Entre estas alteraciones que ha sufrido el sector terciario en los centros históricos/urbanos de nuestras ciudades hay que destacar la pérdida de comercio de proximidad y de barrio que venía dando respuesta a las necesidades diarias de la población local, produciéndose un desequilibrio económico entre actividades, al reducirse la diversidad en los usos comerciales⁶⁸.

La reducción de la población residente, debido a la gentrificación residencial producida a raíz del incremento de los usos turísticos a través de las VUT/AL, provoca una reducción de la demanda en artículos cotidianos que hace cada vez menos atractiva la zona para la captación de nuevos residentes a medio o largo plazo, generando no solo una reducción de las actividades de proximidad o cotidianas sino también la desaparición de actividades tradicionales o emblemáticas de la ciudad, que hasta el momento la caracterizaban y la singularizaban, como parte de su patrimonio cultural inmaterial. Además, de forma paralela, se produce una saturación de otros usos vinculados a la nueva demanda, que en la mayoría de los casos, derivan en la oferta de productos y servicios que no aportan singularidad al visitante y que este podría encontrar en casi cualquier localidad turística del entorno.

El incremento de la demanda de locales comerciales vinculados a actividades, especialmente de restauración, hostelería y venta de recuerdos al visitante, es otro de los factores que explican la expulsión del comercio tradicional. El encarecimiento de los precios del alquiler, que puede ser asumido por estos nuevos demandantes, no puede ser afrontado por los comerciantes tradicionales, incrementado el problema, especialmente en los cascos históricos ya amenazados por una peor accesibilidad a motor.

A esta tendencia generalista, en las zonas más céntricas o turísticas se ha sumado la proliferación de comercios y hostelería relacionados con el turismo que pueden pagar rentas mayores y que expulsan al comercio tradicional y el aumento de precio de los locales por el aumento de demanda, aspectos que han incrementado el problema, especialmente en los cascos históricos ya amenazados por una peor accesibilidad motora.

Si bien y al igual que hemos comentado para el uso residencial turístico, en algunos casos de ciudades del Eixo Atlántico el comercio turístico es un factor positivo y ayuda a activar la revitalización de cascos históricos en un elevado estado de degradación, en otros, ya ampliamente renovados, estas actividades turísticas representan un problema para la vecindad más que una oportunidad. Como en el caso del uso residencial de viviendas turísticas, la ordenación de estos usos terciarios turísticos, su normativización y el control para la normal convivencia con la población local son las piedras angulares para un desarrollo sostenible de la actividad turística y la construcción de barrios con alta calidad de vida.

⁶⁸ El informe municipal *"As vivendas de uso turístico na cidade histórica"* del Concello de Santiago de Compostela, elaborado con carácter previo a la modificación del *Plan Especial de protección e rehabilitación da cidade histórica* (ver cuadro 17), indica que las actividades de hostelería y de restauración de la almendra medieval suponen el 27,6% y el 25,2% respectivamente de las actividades de hostelería y restauración del término municipal, según datos del IAE del año 2016. Indicar solo a modo informativo, que según datos del INE del año 2015, la población empadronada en la almendra ascendía a 10.477 personas sobre las 95.612 personas empadronadas en todo en el término municipal.

Otro factor que está afectando con un alto impacto en los cascos históricos es la aparición de empresas de ocio y movilidad enfocados a los turistas que han llenado el espacio público de vehículos de transporte o de empresas que ofrecen todo tipo de servicios y bienes a esos turistas, en general, de alto impacto visual y que no solo no ofrecen servicios de interés a los residentes locales sino que además tienen una alta ocupación del espacio público restándoselo para las actividades cotidianas.

En este contexto, interesa subrayar que las ciudades de mayor atractivo turístico del Eixo Atlántico se ven afectadas también por una masificación de los circuitos de visitas de su patrimonio que, debido al elevado número de usuarios se superponen y “fagocitan” a los circuitos naturales de sus residentes (sociales, de ocio o incluso laborales) que se ven obligados a reinventar la forma en que se mueven en su ciudad.

La revisión del modelo comercial en las ciudades de Galicia y Norte de Portugal excede con mucho el ámbito de este informe y el de las políticas turísticas en general, pero evidentemente, el turismo tiene una influencia clara en el comercio y las ciudades gallegas y portuguesas deberían de plantear una política de comercio compatible con la turística de forma que se mejore y se cuide la calidad de vida de sus barrios, en especial de los cascos históricos, al mismo tiempo que se potencie la actividad comercial como un servicio clave en la generación de empleo y desarrollo económico.

La política turística tiene un importante carácter transversal y tiene influencia en muy diversos aspectos socioeconómicos, la presión turística en zonas céntricas monumentales afecta no sólo al uso residencial, sino también, al comercial, terciario, a los servicios y en general al uso del espacio público de las ciudades en ámbitos especialmente sensible por su valor patrimonial y ciudadano.

Al igual que apuntamos para el uso residencial, las ciudades deben de tener presentes las influencias del turismo en sus actividades comerciales y terciarias y en el uso del escaso espacio público, en especial en los centros históricos del valor patrimonial. Su ordenación, como en el caso del residencial, vuelve a ser un factor clave de desarrollo sostenible.



**PROPUESTAS Y
ESTRATEGIAS PARA LA
ORDENACIÓN DEL SECTOR
TURÍSTICO RESIDENCIAL
EN LAS CIUDADES
DEL EIXO ATLÁNTICO**



PROPUESTAS Y ESTRATEGIAS PARA LA ORDENACIÓN DEL SECTOR TURÍSTICO RESIDENCIAL EN LAS CIUDADES DEL EIXO ATLÁNTICO

Las reflexiones expuestas en los capítulos anteriores permitieron identificar un conjunto de necesidades compartidas por los municipios que integran el sistema urbano del Eixo Atlántico que son resultado (actual o esperado) de la evolución de la actividad turística en sus ciudades.

La facilidad y democratización de los viajes, el incremento de periodos de ocio, los cambios sociales derivados de una presencia creciente (e irreversible) de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos del cotidiano de los individuos, el crecimiento de la economía colaborativa, entre otros, están cambiando no solo el perfil de los turistas si no la forma como quieren experimentar y conocer nuevos lugares y nuevas culturas.

Por otro lado, la cantidad de datos e información que se genera en cada momento, la velocidad a la que circulan esos datos (y no menos importante las noticias) y la creciente transversalidad de los diferentes ámbitos de la gestión municipal hacen imprescindible que la toma de decisión de la administración local sea informada y tenga en cuenta el mayor número de variables implicadas en esa decisión que sea posible.

La gestión municipal del turismo no es excepción ya que el crecimiento no controlado de esta actividad generará, antes o después, una presión añadida sobre el espacio público, las actividades locales y la calidad de vida proporcionada a los residentes por la que responden los ejecutivos municipales en las urnas.

En este contexto y una vez identificados los principales factores críticos asociados al impacto del turismo en la morfología urbana conviene presentar las principales recomendaciones que derivan de todo el trabajo realizado en concreto en lo que respecta a la ordenación del sector turístico residencial en las ciudades del Eixo Atlántico.

RECOMENDACIÓN 1: Construir Una Auténtica Política Municipal de Vivienda y Turismo

Independientemente de la diferente organización de competencias administrativas en Portugal y en España, todos los ayuntamientos españoles y câmaras municipales portuguesas deberían de tener unas políticas concretas de vivienda y de turismo.

La primera recomendación que cabe hacer a los *concellos* y *câmaras* es que deben de redactar y aprobar un plan de vivienda y un plan de turismo que recoja, en ambos casos, la realidad, propuestas y políticas para las VUT/AL dentro de una realidad más amplia residencial y turística.

En Galicia no existe ningún ayuntamiento con un Plan Municipal de Vivienda aprobado y en vigor medianamente actualizado a la realidad presente. Y si bien es mayoritariamente una competencia autonómica en el caso gallego, y que existe una política autonómica de vivienda ya comentada en este informe, es también necesario que los propios ayuntamientos cuenten con un plan de vivienda propio, relacionado y coherente con las políticas estatales y autonómicas de vivienda, pero que recoja las particularidades y estrategias de cada una de las ciudades y villas.

En el caso portugués, como ya anteriormente indicado, las estrategias de vivienda existentes están asociadas a los planes estratégicos de desarrollo urbano y a las fórmulas en ellos definidas para la atracción de residentes a los centros urbanos/históricos de las ciudades. Aunque actualmente se encuentran en desarrollo las “*Estratégias Locais de Habitação*” (ELH)⁶⁹, estas estrategias serán enfocadas a establecer políticas de vivienda social más eficientes, lo más próximo a un plan municipal de vivienda que poseen son los “*Planos Diretores Municipais*”.

De igual forma, en muchos de los ayuntamientos gallegos no existe una planificación urbanística actualizada y coherente con los requerimientos medioambientales y de lucha contra el cambio climático contemporáneos, incluso, en muchísimos casos, están aún sin actualizar a la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (o a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia). En los últimos años los ayuntamientos de mayor población en Galicia han desarrollado planes de movilidad y estrategias de desarrollo urbano sostenible vinculadas con fondos FEDER en los que se plantean acción de desarrollo urbano que raramente tocan los aspectos de vivienda.

⁶⁹ Las ELH son instrumentos municipales destinados a la concreción de la Nova Generación e programas de vivienda pública, lanzado por el gobierno central, en mayo de 2018. Actualmente, los municipios portugueses del Eixo Atlántico que se encuentran desarrollando estos instrumentos con el objetivo de la presentación de candidaturas para financiar la respetiva implementación (total o parcial) son: Barcelos, Braga, Matosinhos, Peso da Régua, Porto e Vila Real.

En el caso de Portugal el desarrollo de planeamiento es mucho mayor. Actualmente, casi todos los ayuntamientos portugueses poseen o están involucrados en procesos de definición de áreas de rehabilitación urbanas, planes de acción de regeneración urbana y/o planes de acción de movilidad urbana.

No obstante, resulta también evidente y clave la recomendación de que **todos los ayuntamientos deban de contar con un planeamiento urbanístico actualizado y en vigor que recoja y ordene la particularidad del uso de vivienda turística** y que lo englobe en unas políticas de vivienda y turismo generales y en una ordenación urbanística coherente con las exigencias actuales, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas y con las agendas estratégicas de administraciones y entes en los que están incluidos, en especial la Agenda Urbana del Eixo Atlántico (AUEA).

En el caso de los planes turísticos, algunos de los *concellos* gallegos y municipios portugueses tienen dicho plan redactado y en vigor, pero también, en la mayoría de los casos, no pasa de ser un plan de promoción, lejos de lo que debe de ser un auténtico plan de ordenación turística municipal.

En el caso de Portugal y en este mismo contexto, importa indicar que las estrategias de desarrollo turístico no existen per se, estando, en la mayoría de los casos, incluidas acciones específicas con este fin incluidas en los planes estratégicos de desarrollo municipal.

El concello/municipio tiene plenitud de competencias para ordenar las actividades en su término municipal, entre ellas también puede y debe de ordenar la actividad de vivienda de uso turístico, a dicha ordenación le habilita no sólo la normativa vigente (en Galicia para las viviendas de uso turístico y en Portugal para el alojamiento local a través del *Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local*), sino también la propia normativa urbanística que permite dichas competencias para los distintos usos dentro de su ayuntamiento.

Posibles acciones de mejora:

- Redacción de un Plan Municipal de Vivienda que contemple las VUT/AL.
- Redacción de un Plan Municipal de Turismo que contemple las VUT/AL.
- Inclusión y ordenación de la actividad de residencia de uso turístico en el planeamiento urbanístico municipal.

RECOMENDACIÓN 2: Control de la Actividad

Todos los ayuntamientos deberían de tener una **relación y control de todas las instalaciones de uso turístico ofertadas**. Para ello la mejor herramienta es la exigencia de contar con licencia de actividad/autorización municipal pedida y justificada a través de la correspondiente declaración responsable y, en segundo lugar, con la inclusión de estos inmuebles no sólo en un registro autonómico/nacional de actividad turística, ya existente, sino también en un posible registro municipal.

Por tanto, y para un mejor control de esta actividad, como de cualquier otra, es necesario que estos establecimientos cuenten con la preceptiva autorización de actividad, y que sistemáticamente se realicen los controles de dicha actividad, no sólo por la administración responsable de uso turístico, sino también con el control municipal de las condiciones urbanísticas que posibilitaron la autorización.

Por lo tanto, todas las VUT deben de contar con autorización de actividad, inclusión en el "Registro General de Empresas, establecimientos, asociaciones de empresarios y entidades turísticas no empresariales" para el caso gallego, debiendo crearse registros municipales que permitan tener un control del número, ubicación y características básicas de propietario e inmueble de estos establecimientos.

Esta medida junto con la obligatoriedad de la publicación, por parte de la operadora o plataforma, del número de registro de la VUT/AL en el anuncio, nos acercaría más a las medidas ya adoptadas en ciudades como París, y que cuya adopción ya se reclama en ciudades como Berlín o Barcelona.

En Portugal, además del *Registo Nacional de Estabelecimentos de Alojamento Local* y a semejanza de lo indicado para los ayuntamientos gallegos, la creación de una base de datos/registro municipal de todos los operadores turísticos con licencia y operación en su territorio que incluya, para los establecimientos de AL la información detallada en el párrafo anterior.

De esta forma y en ambos casos se garantiza que los ayuntamientos poseen, en todo momento, información actualizada y fidedigna para la mejor toma de decisión.

No obstante, todo ello debe darse en el seno de la cooperación y la coordinación entre administraciones, cuestión esencial, especialmente cuando nos encontramos ante competencias concurrentes, muy especialmente en el caso español. Es el caso de la competencia turística, en manos de las CCAA, y la competencia urbanística, en manos de los Ayuntamientos. Si no existe una verdadera integración entre el procedimiento autonómico y municipal difícilmente podrá hablarse de un control efectivo de la actividad.

Esta integración, en Galicia, debe venir de la mano de la modificación de la normativa autonómica respecto al procedimiento que regula la inscripción de la VUT en el registro autonómico (Decreto 12/2017, de 26 de enero)⁷⁰ incluyendo la necesidad de solicitar informe preceptivo al Ayuntamiento, en el que vaya a localizarse la actividad turística, que indique si el uso turístico, está autorizado o es autorizable, de acuerdo con la normativa municipal de aplicación.

El control de la actividad no va en contra de la libertad de competencia, simplemente debe regularse el control, conocimiento y comprobación del buen funcionamiento de estas actividades.

Este control de la actividad tiene distintos enfoques: fiscal, de seguridad pública con control de residentes para evitar el libre movimiento de delincuentes y de calidad del servicio turístico, entre otros factores.

Control fiscal:

Una de las razones básicas para un mayor control fiscal de esta actividad es la prevención del fraude fiscal, una razón de interés general, que justifica el control y que no limita la competencia.

Igualmente, si no hay una corresponsabilidad fiscal, se genera una injusticia en un triple sentido, por una parte, primando esta actividad sobre el alquiler habitual, en segundo lugar, porque sería una competencia desleal frente a otros establecimientos turísticos y, en tercer lugar, porque esta actividad turística no repercutiría en el mantenimiento de servicios que se ofrecen a los visitantes y que deben de ayudar sufragar los extra-costes que generan.

Aunque la política fiscal sobrepasa las competencias municipales, si parece necesario asegurar que se declaren y se tributen los beneficios por esta actividad a nivel nacional en el IRPF en España y en el IRS en Portugal.

En este contexto, debe ser tomado como buena práctica la estrategia y respectivo soporte TIC del municipio de Porto, cuya aplicación informática creada para el cobro de la tasa turística promueve el control fiscal de los operadores y asegura el correspondiente pago de impuestos sobre la renta.

⁷⁰ El artículo 41.2.e.4º del Decreto 12/2017, de 26 de enero, enumera la documentación que debe presentar el interesado/a, junto con la declaración responsable de inicio de actividad, relacionada con la competencia municipal: *“Licencia de primera ocupación o cédula de habitabilidad o certificado final de obra expedido por personal técnico competente en el que se acredite que se ejecutaron las obras de conformidad con la licencia municipal otorgada, o certificado municipal que acredite que la edificación reúne las condiciones técnicas y urbanísticas para su destino a vivienda, o informe del órgano municipal o autonómico competente, acreditativo de que no se adoptaron medidas de restauración de la legalidad urbanística o ambiental.”*

No obstante, esta documentación, vinculada fundamentalmente a la ejecución de obra y al uso residencial - entendido este en su sentido tradicional: uso residencial a medio y largo plazo -, no acredita que el uso turístico sea autorizable y tampoco que pueda ser autorizado por el Ayuntamiento respectivo, pudiendo dar lugar a la inscripción de VUT en el registro autonómico, sin título municipal habilitante y sin posibilidad de su obtención.

De hecho, la tasa turística es, en Portugal, como indicado en capítulo previo, un instrumento a disposición de los municipios con vistas a la compensación de las externalidades negativas generadas por la masificación turística establecido a través de reglamento municipal. Se espera que aplicación tenga como resultado un mayor y mejor conocimiento de la actividad turística desarrollada en el municipio por parte de los ejecutivos autárquicos tal y como sucede en el ejemplo antes presentado.

En Galicia, la competencia para establecer la tasa turística en un *concello* es de la Comunidad Autónoma y día de hoy no hay ninguna aprobada, ni solicitud expresa por parte de los actuales equipos de gobierno de los ayuntamientos.

La relevancia e impacto de esta tasa en los presupuestos municipales (en Portugal representó ya, en 2018, un ingreso de casi 30 millones de euros) representa en sí mismo una nueva fuente de preocupación ya que puede significar que los ayuntamientos se vean obligados a escoger entre más turistas o más calidad de vida tal y como sucedió en el pasado con la construcción desenfrenada de viviendas con el ánimo de incrementar el presupuesto municipal vía IBI en España e IMI/IMT en Portugal. Aunque también tiene una clara competencia estatal, los ayuntamientos deberían de valorar si las viviendas residenciales que se usan temporalmente para usos turísticos deberían de tener un recargo en el IBI que ayude a sufragar los costes extras que el turismo genera en los servicios de los ayuntamientos receptores. Como se ha comentado en este informe, alguna ciudad portuguesa empieza ya a repercutirlo a través de la tasa turística que se cobra también a los que se alojan en AL.

En el anexo VI se reproduce, para mejor conocimiento del marco fiscal aplicado a las VUT el informe de la Agencia Tributaria española que resume la normativa fiscal de este tipo de alojamientos. De modo similar, la *Autoridade Tributária e Aduaneira* portuguesa pone a disposición de los contribuyentes en su portal el *Folheto Informativo sobre o Alojamento Local*⁷¹ acerca de los regímenes y obligaciones tributarias inherentes a esta actividad.

Control de residentes:

Para garantizar la seguridad pública, que debería de hacerse mediante la obligación por parte del propietario de la vivienda de llevar un registro documental y de información básica de los viajeros. Aunque se trata de una competencia de los gobiernos estatales, sería deseable que existiera, en Galicia, la obligatoriedad de comunicación de dichos residentes a la Policía Nacional como se hace en el caso de otros alojamientos hoteleros y como se encuentra definido para el AL en Portugal (aunque solo para huéspedes extranjeros, comunicación que se hace al Serviço de Estrangeiros e Fronteiras), con el fin de evitar que las viviendas de uso turístico sea una vía de escape para posibles delincuentes en su movilidad.

⁷¹ Disponible en:

http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/Folhetos_informativos/Documents/ALoj_LOCAL.pdf

Control de la seguridad y calidad del servicio:

En Portugal, tal y como ya indicado anteriormente, las cámaras comparten con ASAE responsabilidad de fiscalización del cumplimiento de las condiciones impuestas por el del *Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local* (siendo responsabilidad de la *Administração Tributária e Aduaneira* la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones fiscales inherentes a la actividad). A ese efecto, la ASAE ha desarrollado una ficha técnica de fiscalización (ver anexo VII) que puede constituir la base de desarrollo de un instrumento similar a nivel municipal donde se incluyan las obligaciones derivadas de los reglamentos municipales. Este *check-list* incluye desde la verificación del cumplimiento de las obligaciones de instalación y de los requisitos: generales de instalación, de seguridad y de publicidad, entre otros.

Lo mismo es aplicable a Galicia, ya que dicho documento se podría tomar como base para la elaboración de un Acta de Inspección municipal ajustada a las condiciones que debe cumplir el titular de la VUT según la normativa municipal.

Posibles acciones de mejora:

- Existencia de un registro municipal de alojamientos turísticos que incluya las VUT/AL.
- Control de que todos los ofertantes de VUT/AL cuentan con licencia/autorización de actividad y están inscritos en los registros obligatorios de actividad.
- Inspecciones periódicas municipales para comprobar que la actividad cumple con las condiciones con las que se ha dado la licencia.
- Establecimiento de la obligatoriedad de registro de todos los huéspedes alojados en VUT/AL en las mismas condiciones que tiene el resto de alojamientos turísticos.
- Creación de un teléfono o web anónimo que permita a los ciudadanos denunciar los incumplimientos o molestias por parte de los propietarios o residentes.
- Obligatoriedad vía ordenanza municipal de que todos los alojamientos que se dediquen a VUT cuenten en la fachada a la altura del portal de un cartel informativo que lo haga reconocible. Esta posibilidad debería ser estudiada también en Portugal ya que esta obligación no se aplica a las *moradias* turísticas siendo que en los demás casos solo es obligatorio a la entrada del establecimiento).

- Promoción del asociacionismo por parte de los propietarios de viviendas VUT/AL que fomente el autocontrol y la detención del intrusismo o ilegalidad.
- Obligatoriedad que cualquier anuncio de una VUT/AL en cualquier plataforma o formato incluya el número de registro o de licencia/autorización.
- Promoción de acuerdos con las principales plataformas web de gestión de VUT/AL para control y traslado de información a los ayuntamientos/câmaras.
- Acciones formativas a los propietarios de VUT/AL (con posible colaboración de las plataformas).

RECOMENDACIÓN 3: Ordenación Urbanística de la Actividad

La aparición de las VUT/AL ha generado la regulación de este fenómeno por parte de Gobiernos centrales, Comunidades Autónomas y algunos Ayuntamientos, lo que ha derivado en un marco regulatorio variable y heterogéneo que en opinión de las entidades de la competencia y de las asociaciones que agrupan a los propietarios de VUT/AL en algunos o en muchos casos, genera obstáculos a la competencia efectiva en el mercado de alojamiento turístico, restringiendo la oferta y la capacidad de competir de las VUT/AL. Estas organizaciones han judicializado alguno de los intentos de algunas ciudades de ordenar y/o restringir la actividad de las VUT/AL (ver capítulo “Respuestas de las autoridades locales a los impactos del turismo. Estudio de casos.”).

Estos recursos se han fundamentado, en su mayor parte, en cuestiones recurrentes como la limitación de la libre competencia, la vulneración del derecho a la libertad de empresa, la invasión de competencias de otra administración –competencia turística autonómica, en el caso español-, así como, en general en la vulneración de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior, lo que ha generado inseguridad jurídica, tanto a los particulares interesados, a favor o en contra de las VUT/AL, como a la administración que ha asumido la tarea de regular este nuevo fenómeno.

Independientemente de estas consideraciones, si parece razonable, que al igual que se hace para el resto de actividades económicas, las actividades de VUT/AL estén reguladas dentro del cumplimiento de los distintos marcos constitucionales y legislativos generales de ambos países, para lo que podría ser necesario aclarar el marco competencial, en muchos casos difuso y concurrente, que en el caso gallego podría ir de la mano de la elaboración de una ordenanza tipo, a raíz de ciertas declaraciones del presidente de la FEGAMP.

Para realizar esta ordenación, existen distintas opciones urbanísticamente a través de:

- Una ordenanza/*reglamento* municipal específica;
- Un plan especial de actividades turísticas;
- La modificación de la planificación municipal para ordenar los usos y actividades terciarias en general.

Esta ordenación puede llevar o no asociada la limitación total o parcial según barrios, calles, edificios o tipologías del uso de VUT tal y como se puede hacer, para el AL a través de los reglamentos municipales, e incluir los siguientes aspectos o posibilidades de ordenación:

- La valoración, limitación y/u ordenación de las actividades de VUT/AL debe de valorarse en conjunto con las actividades residencial y turística en general.
- Limitación por zonas de ciudad en función de saturación al igual que se vienen regulando las actividades de hostelería en las zonas acústicamente saturadas (ZAS).
- Limitando el uso de la actividad de VUT/AL en edificios no exclusivos.
- Limitando el número de unidades de VUT/AL en determinada proporción en función del número total de viviendas del inmueble.
- Limitando el número de días/semanas/meses al año que se puede alquilar una vivienda para uso turístico.
- Limitación en función de la necesidad de visto bueno por parte de un porcentaje determinado de propietarios del edificio.
- Valoración de las distintas limitaciones en función de que se trate de un propietario particular con una sola vivienda o una empresa con numerosas viviendas.
- Limitación o no de la posibilidad de alquiler de habitaciones sueltas y no de piso completo.

Estas posibles limitaciones deben de ser definidas por cada Municipio/Cámara en función de su casuística particular y del programa político de cada equipo de gobierno. Otra posibilidad sería impulsar la ordenación en función de la Ley sobre Propiedad Horizontal:

- Las viviendas de uso turístico tendrán que contar ese visto bueno de 3/5 partes de los vecinos (el Consejo de Ministros ha aprobado un real decreto ley de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que modifica entre otras normas Ley sobre Propiedad Horizontal para habilitar la posibilidad de que, por mayoría simple cualificada, de tres quintas partes de los propietarios, las comunidades de vecinos puedan limitar o condicionar la actividad del alquiler turístico, con el fin de “favorecer” la convivencia en el edificio).

En Portugal, por su vez, el *Regime Jurídico dos Estabelecimentos de Alojamento Local* prevé la posibilidad de que la comunidad de vecinos pueda solicitar al ayuntamiento la retirada de la licencia de actividad en caso de existencia de problemas que afecten dicha convivencia.

En ambos casos, los vecinos solamente pueden limitar o condicionar la actividad de VUT/AL en sus edificios, pero no participar en proceso de su autorización.

Posibles acciones de mejora:

- Promoción de la redacción en todos los ayuntamientos/câmaras de una ordenanza específica de VUT/AL que regule la actividad.
- Promoción en los ayuntamientos/câmaras que tienen una mayor presencia de VUT/AL la realización de un plan especial de ordenación de VUT/AL y de actividades económicas turísticas.
- Inclusión del impacto de la actividad turística (aunque estacional) en los planes de movilidad de las ciudades.

RECOMENDACIÓN 4: Medidas Compensatorias para Colectivos Afectados

Como se ha comentado en este informe, en los casos de ciudades donde se produce la aparición masiva de VUT/AL pueden existir consecuencias negativas en el funcionamiento y morfología de la ciudad, consecuencias que se concentran con mayor intensidad en los colectivos más vulnerables que en términos residenciales son los estudiantes, las personas mayores y en general las personas y familias de menor renta.

Por tanto, es necesario recomendar a los municipios y cámaras que tomen medidas para minimizar los posibles efectos negativos en estos colectivos. En esta línea, es necesario que las ciudades en colaboración con sus universidades y/o sus centros de formación profesional que atraen jóvenes de otras ciudades planteen soluciones residenciales para estudiantes, bien a través de la creación de una Agencia de Alojamiento Universitaria que plantee alquileres a largo plazo a los propietarios y garantías para ellos que van a tener el alquiler asegurado y su vivienda en perfecto estado de conservación o a través de la inversión en residencias propias por parte de las administraciones que puedan dar este servicio.

El otro gran colectivo especialmente afectado por esta segunda gentrificación que está generando la aparición de las VUT/AL son los mayores y las personas de renta más baja que viven en la zonas más céntricas y turísticas, en especial en los cascos históricos. Los ayuntamientos deben de estar especialmente activos y sensibles con estos colectivos a través de sus servicios sociales y de vivienda para detectar estos posibles casos y ayudarles.

Las políticas de vivienda tanto municipales como autonómicas y nacionales deben de disponer de programas residenciales específicos para personas mayores y ampliar la oferta y tipología residencial que se oferta en estos momentos, bien a través de ayudas directas, a través de apoyos a empresas que puedan darles servicios o a través de incentivos fiscales para los propietarios que alquilen a determinados colectivos más necesitados.

Posibles acciones de mejora:

- Creación de una agencia de alojamientos universitaria en las ciudades con universidad o centros profesionales de atracción de alumnos no locales.
- Creación de nuevos alojamientos y formulas de alojamiento universitarios que amplíen la oferta en las ciudades Universitarias.
- Medidas de combate a la gentrificación en los barrios en los que se produce, muy concretamente:
 - Dinamización de la oferta de vivienda en alquiler.
 - Redireccionar las políticas de rehabilitación y regeneración urbana actuales que puedan estar incentivando el desplazamiento de la población residente frente al turista, primando el uso residencial frente al uso turístico.
- Ampliación y desarrollo de una política municipal de vivienda especialmente enfocada a los colectivos más desfavorecidos y que sufren mayor dificultad de acceso a la vivienda.
- Identificación y estudio los beneficios y complementariedad entre todas las fórmulas de habitación (incluyendo la habitación social y nuevas formas de cohabitación - *cohousing* - dirigida a públicos específicos como, por ejemplo, los mayores).
- Apoyo y/o beneficios fiscales a la recuperación de inmuebles comerciales siempre que su utilización futura corresponda a actividades de comercio tradicional. Esta medida es especialmente relevante en el caso de inmuebles de interés cultural por lo que su definición debe estar vinculada a un plan de protección y promoción de establecimientos tradicionales o emblemáticos.
- Fomento de actividades de proximidad en aquellas zonas donde no se vean cubiertas las necesidades de los residentes, haciendo más atractivo y habitable el entorno para moradores permanentes.
- Acciones formativas a los propietarios del comercio tradicional en técnicas de ventas y marketing.
- Declaración de ciertas actividades comerciales como saturadas en zonas o calles de la ciudad.

RECOMENDACIÓN 5: Mejora del conocimiento del sector e intercambio de experiencias entre los socios del Eixo Atlántico

Con distintas intensidades y con las particularidades de cada ciudad, en general, la mayoría de las ciudades presentan retos y problemáticas similares, como en otros sectores, también en las VUT/AL, el intercambio de experiencias y el conocer como otras ciudades han enfocado y solucionado algunos problemas es una herramienta especialmente útil para la gestión de la ciudad.

En este sentido se considera recomendable que se impulsen los intercambios de información, planteamientos, ordenanzas y soluciones relacionadas con el tema entre los distintos responsables municipales de los miembros del Eixo.

Igualmente se anima a que de forma colectiva a través de los entes y asociaciones existentes de ayuntamientos se mantenga este intercambio y diálogo con las administraciones responsables del turismo en cada país e igualmente con las asociaciones de la sociedad civil que tienen relación con esta actividad; turoperadores, asociaciones de propietarios VUT/AL, etc.

Posibles acciones de mejora:

- Organización de reuniones periódicas entre los responsables de las VUT/AL municipales de las distintas ciudades del Eixo Atlántico para el intercambio de experiencias y documentación.
- Creación de un grupo de trabajo en la FEGAMP (Federación Gallega de Municipios y Provincias) y en la ANMP (*Associação Nacional de Municípios Portugueses*) para tratar temas de VUT/AL y establecer un diálogo con la Xunta de Galicia y los Gobiernos Nacionales.



**CONCLUSIONES
Y ESTRATEGIA
GENERAL EANP**


7

CONCLUSIONES Y ESTRATEGIA GENERAL EANP



7.1.

CONCLUSIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DE LAS CIUDADES DEL EIXO ATLÁNTICO

El fenómeno de las VUT/AL ha significado un incremento exponencial del número de camas turísticas ofrecidas por las ciudades de la Eurorregión, incremento este que se intensifica de año en año según los datos disponibles por las entidades oficiales y por los ofrecidos por las plataformas de comercialización de esta tipología de alojamiento turístico.

En su conjunto, se espera que, hasta el final del año 2019, la oferta de alojamiento turístico VUT/AL del sistema urbano en el Eixo Atlántico supere las 30.000 unidades⁷² (léase habitaciones) lo que, en el caso de las ciudades portuguesas significa acentuar la tendencia de superar la oferta de habitaciones ofrecidas por la hotelería tradicional.

Porto y Santiago de Compostela son los polos de concentración de la oferta de VUT/AL (igual que lo son en lo que respecta a la oferta hotelera tradicional). Las características propias de estas dos ciudades (patrimonio UNESCO, accesibilidades, centro de decisión política, concentración de servicios, recursos turísticos) hacen de ellas las ciudades de mayor atractivo turístico –las más visitadas– y, por eso, aquellas en que la demanda de alojamiento turístico es cada vez mayor y aquellas en que la oferta hotelera tradicional más “dificultad” presenta en la respuesta a la diversidad de perfiles de la demanda por estos servicios.

⁷² Estimativa del equipo de redacción del presente informe teniendo en consideración el número de unidades existentes hasta marzo de este año y las tasas de crecimiento de esta tipología de alojamiento turístico verificadas a lo largo de los últimos 5 años.

En el caso concreto de la ciudad de Porto, se registra una realidad divergente de las restantes ciudades del Eixo Atlántico haciendo que tanto el fenómeno turístico como el fenómeno del AL evidencian características generadoras de un mayor impacto tanto en la morfología urbana como en la propia calidad de vida de los residentes por lo que, probablemente, sean más necesarias las políticas de intervención más dirigidas a la mitigación y control de impacto que a su prevención/potenciación (al contrario de las restantes ciudades del sistema urbano). Por esta razón, su ejecutivo municipal aprobó recientemente (actualmente en proceso de discusión pública), el reglamento de alojamiento local con la finalidad de ordenar este tipo de actividades en ese municipio.

Hay que resaltar que, en este municipio y marcando la realidad actual ya presentada, el número de unidades de habitaciones existentes en AL ya supera el número de unidades en alojamiento tradicional, pesar del aumento también exponencial de la hotelería, volviéndose más evidente la relevancia de esta actividad tanto para la sostenibilidad de la actividad turística como para la economía municipal (y regional).

Se destaca también en el conjunto de los municipios analizados, el de Maia, por ser el único municipio del Eixo Atlántico con reglamento municipal de AL (presuponemos que en fase de actualización por la legislación en vigor) y el de Guimarães por ser el único que apoya directamente la creación de unidades de AL facilitando el desarrollo previo del plan de negocio.

Por otro lado, características compartidas por Galicia y el Norte de Portugal como la pérdida creciente de población y el envejecimiento de las zonas rurales, aliados al interior hacen de una gran parte del territorio de la eurorregión, áreas de baja atraktividad turística cuya oferta de alojamiento está distorsionada en temporada alta (en especial, el verano). Como ejemplos de esta realidad debe destacarse la provincia de Ourense y la región de Trás-os-Montes correspondiendo a áreas donde el arrendamiento de larga duración tiene mayor expresividad que las VUT/AL o el alojamiento estudiantil (exceptuándose las ciudades de Ourense y Bragança). Aún así, del lado portugués, la tendencia para la opción por la compra de la vivienda propia se acentúa también en esas regiones interiores⁷³.

El alojamiento estudiantil (y su impacto tanto en el mercado inmobiliario en general como en el mercado de alquiler de corta duración en particular) parece no ser tenido en consideración, ni tampoco su impacto sobre la morfología urbana y sobre la calidad de vida de los residentes.

⁷³ De acuerdo a lo publicado en el periódico Público

(<https://www.publico.pt/2019/03/28/economia/noticia/numero-contratos-arrendamento-cai-regioespais-1867058>)

todo el Norte de Portugal, en 2018, se ha dado una caída en los alquileres de alojamientos familiares, siendo que en la región de Alto Tâmega, dicha caída asciende a 21% frente al año anterior.

De una forma general, los municipios termales del Eixo Atlántico, por las características propias de su principal producto turístico (muy especialmente del termalismo terapéutico) presentan una fuerte presencia de VUT/AL pudiendo ser que, en su gran mayoría, no se encuentran autorizadas (siendo comercializadas en mercado paralelo y, por esa razón, no constan en los datos oficiales utilizados en el presente informe).

El fenómeno de la comercialización de VUT/AL en la economía sumergida, no obstante, es una realidad compartida por la mayoría de los municipios del Eixo Atlántico atendiendo la diferencia de información que consta en las plataformas de comercialización de *homesharing* y los datos disponibles sobre esta oferta por las entidades oficiales. En este contexto, vuelve a destacar Porto que, en el ámbito de su política de tributos de las pernoctaciones turísticas ha concretado acciones (tanto pedagógicas como de fiscalización) dirigidas al combate de este fenómeno. Entre esas acciones está a monitorización de las plataformas de comercialización de AL.

En este ámbito, el análisis promovido por el presente informe viene a indicar la existencia de una fuerte correlación entre todos ellos:

- En las ciudades universitarias del sistema urbano el valor de los alquileres de larga duración está presionado por el alquiler de alojamiento a estudiantes (limitando, igual que en el caso de las VUT/AL la oferta disponible para los residentes y presionando el precio en alta debido a la escasez de la oferta y la mayor rentabilidad asociada a este tipo de alquileres).
- La escasez de la oferta de alojamiento estudiantil se está profundizando en los últimos años ocurriendo además que la escasez de unidades de alojamiento estudiantil disponible por las universidades/sector público está dando lugar a un aumento de la oferta privada de residencias universitarias.
- En esas mismas ciudades, se verifica la compatibilidad, por parte de los propietarios privados entre VUT/AL y el alojamiento universitario ya que la oferta de este último está “transformada” en oferta turística en las épocas de vacaciones/verano.
- A semejanza de las VUT/AL, el alquiler estudiantil asume una cada vez mayor presencia en la web a través de plataformas de comercialización específicas, muchas de ellas con origen o vinculadas a las propias universidades.
- A semejanza de las VUT/AL, la dimensión del mercado paralelo es desconocida siendo, pero esencial para la satisfacción de la demanda existente y con importantes repercusiones a nivel socioeconómico en las franjas poblacionales más seniors.

Y es, de esta forma indiscutible, que el alquiler de larga duración está siendo sustituido por formas de alquiler no coincidentes con la residencia permanente, hecho que solo por sí ha significado una significativa reducción de los residentes que habitan en áreas específicas de las ciudades (muy especialmente los centros urbanos/históricos y los alrededores de las universidades). Esta sustitución está justificada por una alteración del comportamiento de los propietarios, cada vez más favorables a la asunción de un mayor riesgo a cambio de mayor rentabilidad.

Aunque sin una expresión relevante en el contexto global del sistema urbano del Eixo Atlántico, importa que los decisores municipales tengan en cuenta (y sean capaces de prevenir, si fuese el caso) los problemas y constreñimientos que la aparición/crecimiento de las VUT/AL puedan generar en lo que respecta a la relación y equilibrio del binomio residentes-turistas. Este análisis deberá, por otro lado, ser contrabalanceado con el análisis de las oportunidades de empleo y negocio que proporciona esta “subactividad” turística.

En este contexto importa indicar que fueron detectadas, a lo largo del proceso de caracterización de las dinámicas municipales de la eurorregión, en lo que concierne a la gestión del impacto de la actividad turística en los espacios urbanos que se considera deben ser tenidos en cuenta en los procesos tanto de estructuración de la estrategia de acción como de la toma de decisión de la administración local, situaciones de tensión más o menos evidentes entre residentes y turistas. Más concretamente, entre el desarrollo de la actividad turística basada en las VUT/AL y la calidad de vida de los residentes.

Una vez más, el ejemplo es Porto (y podrá ser también Santiago de Compostela en el próximo año Xacobeo), ciudad del Eixo Atlántico donde el impacto del turismo en la morfología urbana se hace sentir más ya que es la ciudad que mayor crecimiento de la actividad registra y la que presenta mayor atractivo en lo que respecta a los visitantes de su centro urbano e histórico. Es, en Porto, donde se registran las primeras manifestaciones formales de residentes contra la intensificación de la presencia de turistas en espacios tradicionalmente ocupados por la comunidad local, de lo que es ejemplo el movimiento “O Porto não se vende”.

De acuerdo con este movimiento cívico, el centro histórico de Porto registra ya, en cuanto a residentes, la proporción de 2 habitantes por cada turista. Indica además la existencia de fenómenos que denomina de “asedio” y “bullying inmobiliario” que dice se vienen registrando a los residentes más seniors de las zonas de interés turístico (muy especialmente, de su centro urbano). Registran, además, la relación de causalidad entre el crecimiento de la actividad turística y del AL y el aumento exponencial del valor de venta y de alquiler de los inmuebles del centro urbano de Porto.

Este análisis, aunque no compartido en su dimensión y proporcionalidad, se tiene en consideración por el gobierno en cuestión que indica como principales constreñimientos resultantes de la evolución de la actividad turística en Porto:

- Disminución de la población residente;
- Pérdida de las funciones urbanas (comercio y servicios);
- Problemas de movilidad;
- Dificultad de control del uso de los espacios.

En el mismo sentido, los restantes municipios del Eixo Atlántico de mayor atractivo turístico comparten (aunque de forma latente) la preocupación con la posibilidad de gentrificación de los barrios/zonas históricas/centros urbanos considerando que esta constituyó la principal amenaza del turismo para un urbanismo de calidad. Preocupan, especialmente, los fenómenos de fragmentación (y hasta exclusión) social, el aumento especulativo de los precios inmobiliarios y de los servicios, así como la pérdida de autenticidad de los espacios. De una forma general, el principal recelo es el de que barrios, centros históricos e/o centros urbanos pierdan su esencia y se conviertan en espacios funcionales con vocación para la actividad turística.

Aunque de forma incipiente fue posible, también, detectar la necesidad de minimización del impacto de los recursos turísticos en las ciudades, muy especialmente en lo que concierne a las visitas y acceso al patrimonio cultural edificado.

En contrapunto, el sistema urbano del Eixo Atlántico debe atender a que, para muchos desempleados de la crisis económica que el país enfrentó, esta fue la forma de crear el propio empleo y asegurar un rendimiento de subsistencia y para muchos propietarios, la aparición de las VUT/AL representó una oportunidad de rentabilizar la segunda residencia.

Referir también que, en el caso portugués, para la economía regional, la aparición del AL constituye una importante aportación para la reducción de la economía paralela asociada al alquiler de habitaciones, apartamentos y *moradias* para fines turísticos, al crear un encaje jurídico específico que dio cobertura legal a una actividad ya muy presente.

Es importante resaltar que asociado al crecimiento de las VUT/AL se ha verificado una nueva dinámica económica resultante del surgimiento de nuevas actividades (como los servicios de gestión de VUT/AL por no propietarios) y el renacer de negocios antiguos (como el crecimiento del portfolio de las empresas de limpieza). Los municipios deberán no ignorar que, como todas las dinámicas, esta será tanto más positiva cuando más controlados y mejor prevenidos sean los impactos negativos que puedan generar.

En este sentido, esta nueva dinámica debe ser aprovechadas con el objetivo de ser, ella misma, inductora de la creación de nuevas oportunidades de tolerancia y comprensión (entre diferentes culturas y modos de vida), atrayendo inversiones para recrear y dar nuevos usos a negocios y edificios sin que tal signifique una pérdida de los valores locales culturales e identitarios en detrimento de ofertas más estandarizadas.

Esta ha sido, por su turno, la expectativa de los municipios de más baja atraktividad turística del sistema urbano eurorregional, cuyos centros históricos y/o urbanos se encuentran prácticamente deshabitados debido a la degradación y falta de condiciones de habitabilidad de lo edificado ahí existente o debido a fenómenos acentuados de desertificación.

Puede, pues, concluirse que las VUT/AL están sólidamente instaladas en el panorama turístico eurorregional, no es previsible que, en el medio/largo plazo, la situación se revierta significativamente. Se prevé, que acompañe la evolución de otros servicios recientemente democratizados, muy especialmente, la evolución de los servicios de aviación *low-cost*.

Finalmente, y como ya se ha referido anteriormente, la completa comprensión de este fenómeno VUT/AL está limitada por la escasez de información y datos sobre el mismo. Estudiar el fenómeno VUT/AL y su impacto en la morfología urbana de las ciudades implica conocer las diferentes variables que afectan al mercado inmobiliario (y en particular del mercado de arrendamiento) que se encuentran dispersos en varias fuentes, en su gran mayoría, extrañas al sector turístico y raramente utilizadas en la toma de decisión política a nivel local.

A título de ejemplo, por haber sido una de las variables estudiadas en el ámbito del presente informe, se refiere al alojamiento universitario, variable que tampoco no se encuentra debidamente estudiada en lo referente a su dimensión en cuanto a su impacto sobre el mercado inmobiliario municipal (por los datos recogidos en el presente estudio, podrá ser, en algunas de las ciudades estudiadas más definidor de la morfología urbana y de los precios de compra y arrendamiento residencial que el fenómeno VUT/AL).

Aun así, y si la falta de información debidamente tratada y actualizada representa un efectivo constreñimiento a la eficacia en la toma de decisión, no es menos verdad que los municipios tienen a su disposición un conjunto de instrumentos de gestión territorial que pueden ser utilizados tanto en la potenciación del turismo sostenible en su municipio como en la contención de los impactos negativos que la masificación de esta actividad puede generar.

En este contexto, la cuestión que se plantea no parece ser “lo que hacer” para prevenir/mitigar tales impactos, sino “como utilizar la batería de instrumentos de gestión urbana” para prevenir y hacer frente a los mismos pues, actualmente, estos instrumentos no están siendo utilizados con esa finalidad ya que el abordaje y objetivos con los cuales fueron definidos no se toman en consideración cuando se actúa en el ámbito del fenómeno VUT/AL.

La prevención de fenómenos de masificación del turismo urbano y de los conflictos (sociales y de uso) que puede generar pueden ser prevenidos o, por lo menos, minimizados siendo responsabilidad de los municipios asegurar que las ciudades son un espacio equilibrado y de armonía entre residentes, visitantes y patrimonio.

Posibles acciones de mejora:

- La evolución de la actividad turística está conllevando cambios importantes en las necesidades y modo cómo los turistas disfrutan de sus destinos urbanos. Esta evolución viene siendo marcada por el cambio sociológico derivado de la introducción de las TIC en el cotidiano de los ciudadanos en general que viene dando lugar no solo a nuevas formas de buscar, escoger y demandar como de ofrecer productos y servicios turísticos.
- La transversalidad de la actividad turística, el hecho de que solo se pueda consumir turismo en los locales seleccionados para la visita y la democratización de los viajes están generando impactos cada vez más importantes no solo en lo que es la oferta turística en si misma pero también en el espacio público (y la forma como de él se disfruta), en la movilidad (forma, tiempo y modo de moverse en las ciudades) y en otras actividades como el comercio tradicional.
- Las VUT/AL son reflejo y consecuencia de estos cambios y su crecimiento tiene, a su vez, impactos que deben ser acompañados y prevenidos cuando negativos o potenciados cuando positivos.
- Los ayuntamientos, en tanto que gestores del espacio urbano donde se desarrolla la actividad turística, del espacio urbano que es en si mismo producto turístico, y del espacio urbano que define la calidad de vida de los residentes deben ser capaces de actuar de forma eficaz e informada orientando el impacto de la actividad turística en sus ciudades para la construcción de la morfología urbana que asegure una alta calidad de vida a sus residentes y una experiencia turística satisfactoria y única a sus visitantes.
- Y la gestión del espacio urbano donde se desarrolla la actividad turística implica la gestión adecuada y efectiva de la vivienda en todas sus tipologías y usos siendo que actuar sobre una de esas tipologías tiene impacto en todas las otras de la misma forma que el incremento de las VUT/AL lo tiene tanto en el mercado de alquiler de larga duración como en el mercado de alquiler estudiantil.

- Los ayuntamientos asociados del Eixo Atlántico tienen un conjunto de instrumentos de gestión municipal y ordenación del territorio/urbanística que pueden utilizar para orientar el impacto de la actividad turística en la morfología urbana de sus ciudades. No obstante, aunque los ayuntamientos portugueses disponen de un conjunto más amplio de soluciones para impulsar una actividad turística sostenible en su territorio, no es menos verdad que todos ellos constituyen buenas prácticas que sus congéneres gallegos pueden adaptar/adoptar.



7.2. ESTRATEGIA GENERAL EIXO ATLÁNTICO DO NOROESTE PENINSULAR

“Repensar la gestión del turismo urbano (y adelantando como término clave la gestión, no la eliminación) desde el entendimiento de que los movimientos turísticos necesitan de una mejor conducción y desde los prejuicios creados sobre sus efectos negativos”, es el principio establecido por la OMT que se toma como principio orientador para las propuestas que a continuación se presentan y que pueden configurar un primer “paquete de propuestas para los municipios del Eixo Atlántico”.

También en acuerdo con la misma institución, las premisas de esta estrategia son:

- “La congestión turística no se trata sólo de la cantidad de visitantes, pero sobre la capacidad de gestionarlos.
- La congestión turística es comúnmente más una situación localizada que un problema de toda la ciudad.
- La congestión turística no es un problema exclusivo del turismo.
- Las soluciones tecnológicas o inteligentes por sí solas son importantes, pero no resolverá el problema de la congestión turística”.

La aplicación de estas premisas a las reflexiones y conclusiones que se detallan a lo largo de este documento deriva en una propuesta estratégica que debe ser encarada no como soluciones a implementar por todas las ciudades del sistema urbano del Eixo Atlántico, pero como medidas preventivas y realidades a conocer.

Se considera que el desarrollo y gestión del turismo en las ciudades necesita ser parte de la agenda urbana más amplia. Además, las propuestas presentadas no corresponden a una solución única para todos. No obstante, sí que **es esencial una visión estratégica común** entre todos los interesados involucrados, reuniendo a residentes y visitantes y adoptando una planificación cuidadosa que respeta los límites de capacidad y las ciudades específicas de cada destino.

Antes de entrar en lo concreto que a la temática de este informe se refiere, nos parece oportuno adentrarnos en un terreno de mayor calado estratégico en lo que al turismo en general se refiere. Claro ha quedado donde residen las competencias en materia turística en cada país, y cuales no pueden realizar de ningún modo ciertas entidades, pero, cuando descendemos a materias como la planificación o la promoción, nos encontramos con duplicaciones, superposiciones e incluso incoherencias para un mismo territorio.

Dicho esto, hemos de reconocer que es inevitable que diferentes estamentos administrativos, por las razones expuestas (sobre todo, por la imagen del territorio y la generación de riqueza en general y de empleo en particular) se lancen, muchas veces sin los recursos humanos ni económicos necesarios, en la aventura de intentar (y muchas veces también “con más pena que gloria”) ser destino turístico. Y es aquí donde tiene sentido, al hilo de esta temática interconectada con el urbanismo, defender el papel que quizás podría en un futuro tener el Eixo Atlántico en planificación conjunta por un lado y en el asesoramiento individual por otro por muchas razones que resumimos en:

- Su trabajo transversal en otras áreas que se demuestran interconectadas con las necesidades del turismo, tanto en su planificación (como el caso del urbanismo), su desarrollo sostenible, como en su atendimento diario.
- Su más inicial esencia; recordemos que el Eixo, tiene como principal finalidad el desarrollo económico, social, cultural, tecnológico y científico de las ciudades y de las regiones que lo constituyen.
- La falta de recursos en cuanto a conocimiento y financieros de la mayoría de las ciudades socias del Eixo Atlántico para desarrollar estrategias serias, viables y realizables para sus territorios.

- La oportunidad de trazar una estrategia conjunta (a nivel Eixo o liderada por este para toda la frontera) con atractivos comunes como el transfronterizo (estrategia iniciada ya en 2017) permitiendo centrarse en un mercado interno mucho mayor y, además, dotando de contenido a un destino suficientemente interesante para captar mercados emisores más lejanos (y justificando una mayor estancia).
- El histórico de trabajo del Eixo Atlántico en acciones concretas que han intentado fomentar el turismo interno en el espacio de la Euro-región (expo-ciudades, guías temáticas, etc.) que sientan una base para tutelar objetivos más ambiciosos.
- La existencia de mayores fondos comunitarios, más específicamente centrados en el fomento del turismo de base sostenible y que tengan sentido respetando la especialización inteligente del territorio que Bruselas fomenta desde hace una década.

El trabajo de asesoramiento a otras entidades transfronterizas europeas y no europeas que el Eixo Atlántico está llevando a cabo en los últimos años y ahora la de mayor calado: ante la Unión Europea, la más importante, de la que ni ella misma se ha percatado (porque de haberlo sido, se habría impulsado intensamente desde su misma constitución). De hecho el turismo en lo transfronterizo trasciende lo puramente turístico y nos explicamos: mientras que la frontera ha significado durante siglos vivir de espaldas, no crecer, enemistarse y entablar guerras y luchas, el fomento del turismo transfronterizo, además de instrumento de desarrollo económico en zonas normalmente más despobladas, envejecidas y sin mucho potencial de desarrollo industrial, significará que a través del viaje, el turista descubrirá lo enriquecedor que es la Unión Europea al permitir vivir en simultáneo dos realidades culturales, sociales, gastronómicas, etc. diferentes pero complementarias y contiguas.

La Unión Europea necesita que se les haga ver el papel, más allá de turístico que el turismo transfronterizo está llamado a tener y esto legitima perfectamente al Eixo Atlántico a asumir un papel de liderazgo en el diseño de una estrategia de turismo eurorregional y transfronteriza. Dicho de otro modo, el impulso al turismo transfronterizo que el Eixo Atlántico ha empezado a impulsar en el 2017, es un impulso al sentido de pertenencia a Europa, al derribe de fronteras, a la convivencia social y al aprovechamiento de sinergias para una mayor calidad de vida en las fronteras también.

Con este marco, y como punto de partida para la actuación estructurada y específica para asegurar la mejor aportación de la a una morfología urbana de las ciudades del Eixo Atlántico que garantice altos niveles de calidad de vida para los residentes y altos patrones de calidad de visita para los turistas, se propone el esquema estratégico que se presenta a continuación, esperando impulsar un debate profundo y movilizador de las ciudades para la construcción de una estrategia conjunta que vincule todo el sistema urbano de la eurorregión.



Gráfico 14. Fuente: elaboración propia.

Esta estrategia, debe, por su puesto, estar en línea con la Agenda Urbana del Eixo Atlántico, documento que refleja la importancia que para las ciudades del Eixo Atlántico tiene la actividad turística.

Ahí se reconoce, también, la transversalidad de esta actividad que, tal y como queda reflejado en el presente documento, es la principal razón de la enorme capacidad que posee de impactar y modificar (positiva o negativamente) la morfología de las ciudades.

Ahí se reconoce la necesidad, por parte de las ciudades, de “garantizar un liderazgo político facilitador y promotor del turismo” que, con base en el esquema estratégico anterior se hará teniendo en cuenta ese carácter transversal. De hecho, tanto las líneas de intervención como los resultados esperados de Agenda Urbana del Eixo Atlántico pueden constituir acciones estratégicas y resultados de dicha estrategia.

Así mismo permite dar respuesta a las intervenciones previstas tanto para el Eixo⁷⁴ en sí mismo como para las propias ciudades⁷⁵ de a que se destaca la concepción del turismo “como una política transversal a todas las áreas de intervención municipal”.

⁷⁴ El Eixo:

- Coordinar la articulación de las estrategias de desarrollo turístico de las ciudades del sistema urbano.
- Coordinar el fomento de la competitividad turísticas del sistema urbano.

⁷⁵ Las administraciones locales:

- Concebir el turismo como una política transversal a todas las áreas de intervención municipal.
- Diseñar políticas que hagan compatibles los intereses y deseos de los residentes con los de los visitantes de las ciudades.
- Impulsar la *smart information*, aplicada al turismo, a escala local.
- (...)

BIBLIOGRAFÍA

- A. Asensi. (2016). Nuevas perspectivas de la contratación on-line de servicios turísticos y paquetes dinámicos de turismo. *International Journal of Scientific Management and Tourism*, Vol. 2, Nº1, 287-302.
- Albergues e Residencias. Dirección Xeral de Xuventude, Participación e Voluntariado. Consellería de Política Social. Xunta de Galicia. Disponible en: <http://xuventude.xunta.es/albergues-e-residencias/>
- Alojamiento. Universidade da Coruña. Disponible en: <https://www.udc.es/es/sape/aloxamento/>
- Aloxamento. Universidade de Vigo. Disponible en: https://www.uvigo.gal/uvigo_es/vida/comedores_aloxamento/aloxamento/
- Aloxamentos turísticos. Turismo. Instituto Galego de Estadística. Disponible en: https://www.ige.eu/web/mostrar_actividade_estadistica.jsp?idioma=es&codigo=0305002
- Análítica de viviendas vacías en Galicia por ayuntamientos numéricamente y porcentualmente a 20 de febrero de 2019. Federación Galega de Empresas Inmobiliarias (FEGEIN).
- Base de datos EGATUR. Encuesta de gasto turístico. Turespaña – www.iet.tourspain.es. Consultado en diciembre de 2016
- Base de datos FAMILITUR. Movimiento turístico de los Españoles. Turespaña – www.iet.tourspain.es. Consultado en diciembre de 2016
- Base de datos FRONTUR. Movimiento turístico en fronteras. Turespaña – www.iet.tourspain.es. Consultado en diciembre de 2016
- Boletín Especial. Alquiler residencial 2018. Observatorio de Vivienda y Suelo. Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo. Ministerio de Fomento. Disponible en: <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW056>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Una Agenda Europea para la economía colaborativa”, año 2016.
- Decreto 92/2009, de 3 de julio, del Consell, por el que aprueba el reglamento regulador de las viviendas turísticas denominadas apartamentos, villas, chalés, bungalows y similares, y de las empresas gestoras, personas jurídicas o físicas, dedicadas a la cesión de su uso y disfrute, en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana (Diario Oficial de la Comunitat Valenciana núm. 6051, de 7 de julio de 2009)
- Decreto 52/2011, de 24 de marzo, por el que se establece la ordenación de apartamentos y viviendas turísticos en la Comunidad Autónoma de Galicia (Diario Oficial de Galicia núm. 65, de 1 de abril de 2011)

- Decreto foral 230/2011, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Apartamentos Turísticos en la Comunidad Foral de Navarra (Boletín Oficial de Navarra núm. 225, de 14 de noviembre de 2011).
- Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico (Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 6268, de 5 de diciembre de 2012)
- Decreto 167/2013, de 22 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de los apartamentos turísticos en Aragón (Boletín Oficial de Aragón núm. 212, de 25 de octubre de 2013)
- Decreto 198/2013, de 16 de abril, por el que se regula los apartamentos turísticos (Boletín Oficial del País Vasco núm. 94, de 17 de mayo de 2013)
- Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 180, de 31 de julio de 2014)
- Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística (Boletín Oficial de les Illes Balears núm. 56, de 18 de abril de 2015)
- Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias (Boletín Oficial de Canarias núm. 101, de 28 de mayo de 2015)
- Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 28, de 11 de febrero de 2016)
- Decreto 48/2016, de 10 de agosto, de viviendas vacacionales y viviendas de uso turístico (Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 191, de 17 de agosto de 2016)
- Decreto 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico (Diario Oficial de Galicia núm. 29, de 10 de febrero de 2017)
- Diane Coyle y Timothy Yu-Cheong Yeung, *"Understanding AirBnB in Fourteen European Cities"*, año 2016.
- Domínguez Castro, L. & Fernández-Prado, M. (coord.) (2017). *Urban Agenda of the Eixo Atlántico*. Biblioteca de Estudos Estratéxicos. Vigo. Spain. Editor Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- Enquisa de poboación activa. Series anuais. Compilación táboas anuais . Área de estudos e investigacións. Axencia de Turismo de Galicia. Disponible en: <http://www.turismo.gal/aei/portal/index.php?idm=52>
- Establecementos, prazas e persoal empregado por tipo de aloxamento. Turismo. Instituto Galego de Estadística. Disponible en: https://www.ige.eu/web/mostrar_actividade_estadistica.jsp?idioma=es&codigo=0305002

- European Commission, Directorate General Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, *“Study on the Assessment of the Regulatory Aspects Affecting the Collaborative Economy in the Tourism Accommodation Sector in the 28 Member States”*, (580/PP/GRO/IMA/15/15111J).
- Evolución das vivendas de uso turístico en Galicia (2018). Área de estudos e investigacións da Axencia de Turismo de Galicia. Disponible en: <http://www.turismo.gal/aei/portal/index.php?idm=163>
- Flavia Ramil, Carme Casado, Javier Fernández, Carlos Neira. *“As vivendas de uso turístico na cidade histórica”*. Concello de Santiago de Compostela. Año 2018. Disponible en: <http://www.santiagoturismo.com/estudios/las-viviendas-de-uso-turistico-en-laciudad-historica>
- Foro de Gobiernos Locales y Regionales, Organización de Naciones Unidas, *“Ciudades por una vivienda adecuada”*, Nueva York, 16 de julio de 2018.
- Informe: European Gateway: Inside the murky world of Golden visas (2018), Transparency International & Global Witness.
- Informe: *“Overtourism? Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions”* (2018), UNWTO, elISBN: 978-92-844-2007-0 | ISBN: 978-92-844-2006-3
- International Journal of Scientific Management and Tourism (2017) 3-4: 397-417, Román. I.M., Pavlova, N., Nieto, J.L. & Bonillo, D.: *“LA LEGISLACIÓN SOBRE LOS APARTAMENTOS TURÍSTICOS Y VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO EN ESPAÑA, COMPARATIVA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS”*
- Ley 11/1989, de 20 de julio, de ordenación del Sistema Universitario de Galicia (Diario Oficial de Galicia núm. 165, de 16 de agosto de 1989)
- Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (Boletín Oficial del Estado núm. 282, de 25 de Noviembre de 1994)
- Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia (Boletín Oficial del Estado núm. 291, de 3 de diciembre de 2011; Diario Oficial de Galicia núm. 216, de 11 de noviembre de 2011)
- Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas (Boletín Oficial del Estado núm. 134, de 5 de junio de 2013)
- Mercado laboral. Informe anual. Área de estudos e investigacións. Axencia de Turismo de Galicia. Disponible en: <http://www.turismo.gal/aei/portal/index.php?idm=47>
- Núñez Iglesias, A. (2010). Tipología de los contratos de alojamiento turístico extrahotelero. *Actualidad Civil*, (12), 1361-1380.
- O aloxamento turístico en Galicia. Área de estudos e investigacións. Axencia de Turismo de Galicia. Disponible en: <http://www.turismo.gal/aei/portal/index.php?idm=163>
- O alugueiro residencial en Galicia (2018). Observatorio de Vivenda de Galicia. Disponible en: <https://www.observatoriodavivenda.gal/gl/documentos-do-observatorio>

- Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (Boletín Oficial del Estado núm. 55, de 5 de marzo de 2019)
- Recio, M.A. (2016). Aproximación a la tributación del llamado turismo 2.0 en España, en especial las viviendas de uso turístico. *International Journal of Scientific Management and Tourism*, Vol. 2, N°4, 207-225.
- Román, A. (2016). Las viviendas particulares dedicadas a la actividad de alojamiento turístico. Su exclusión de la Ley de Arrendamientos Urbanos. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*. N° 6, 2014, pp 24.
- Secretaría de Estado de Turismo (2012). Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) 2012-2015. Madrid: Secretaría de Estado de Turismo, Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
- Servizo Universitario de Residencias (SUR). Universidade de Santiago de Compostela. Disponible en: <http://www.usc.es/es/servizos/sur/>
- The Travel & Tourism Competitiveness Report 2015. Growth through Shocks. World Economic Forum. Geneva, 2015.
- Turismo de Portugal. 2018. Guías Técnicas – Alojamento Local – Regime Jurídico. Disponible en: <https://business.turismodeportugal.pt/SiteCollectionDocuments/alojamentolocal/guia-alojamento-local-out-2018.pdf> [consultado el: 25.01.2019]
- Vivendas de uso turístico en Galicia (2017). Área de estudos e investigacións da Axencia de Turismo de Galicia. Disponible en: <http://www.turismo.gal/aei/portal/index.php?idm=163>

LISTA DE ACRÓNIMOS

AL – *Alojamento Local*

AHRESP - Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal

ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses

ARCH - Áreas de Rehabilitación de Conjuntos Históricos

ARI - Áreas de Rehabilitación Integral

ARI-rural - Áreas de Rehabilitación Rurales

ARRU - Áreas de Renovación y Regeneración Urbana

ARU – Área de Reabilitação Urbana

ASAE - *Autoridade de Segurança Alimentar e Económica*

CCAA – Comunidades Autónomas

CPLP – Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa

FOMIT - Fondo para la Modernización de Infraestructuras Turísticas

IBI - Impuesto de Bienes Inmuebles

IGVS - Instituto Gallego de la Vivienda y el Suelo

IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT - Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis

IRC – Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas

IRS – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares

INE – Instituto Nacional de Estadística

FEGAMP - Federación Gallega de Municipios y Provincias

LRBRL - Ley de Bases de Régimen Local

LRHL - Ley Reguladora de las Haciendas Locales

PAICD - Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas

PAMUS - Plano de Ação de Mobilidade Urbana

PARU - Plano de Ação de Regeneração Urbana

PDM - Plano Diretor Municipal

- PE-1 - Plan Especial de Protección e Rehabilitación da Cidade Histórica (Santiago de Compostela)
- PEDU o PERU - Plano Estratégico de Desenvolvemento (ou Regeneração) Urbano
- PEH - Plan Especial para la regulación de uso terciario en su clase de Hospedaje (Madrid)
- PEUAT - Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (Barcelona)
- PIAT - Plan de Intervención en ámbitos turísticos de la isla de Mallorca
- PP – Planos de Pormenor
- RDL – Real Decreto Ley
- REAT - Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Galicia
- SUG - Sistema Universitario de Galicia
- TSJC - Tribunal Superior de Justicia de Cataluña
- UE – Unión Europea
- VUT – Vivienda de Uso Turístico
- UdC - Universidad de A Coruña
- Unwto- Organización Mundial de Turismo
- USC - Universidad de Santiago de Compostela
- UVigo – Universidad de Vigo
- ZAS - Zonas Acústicamente Saturadas



ANEXOS



ANEXO I – QUESTIONÁRIO (PORTUGUÊS)

QUESTIONÁRIO SOBRE O IMPACTO DO TURISMO NA MORFOLOGIA URBANA DOS MUNICÍPIOS DO EIXO ATLÂNTICO

No contexto da Agenda Urbana do Eixo Atlântico e entendendo o turismo como uma das principais atividades económicas do sistema urbano, cujos impactos no território e na qualidade de vida são geradores de polémicas entre as autoridades locais e os agentes económicos bem como na própria sociedade civil, pretende-se, com este questionário, refletir sobre como o desenvolvimento do turismo afeta a morfologia urbana, especialmente, aquele turismo que deriva das novas tendências da economia colaborativa.

Pretende-se que este trabalho conte com a participação das cidades já que sem a sua colaboração não será possível estudar os modelos municipais de gestão do impacto do turismo, já que são as cidades, no exercício das suas competências próprias, as entidades responsáveis pela definição das condições em que se desenvolve a atividade turística.

Agradecemos, desde já, a vossa colaboração, facilitando a informação necessária, através do preenchimento do seguinte questionário.

Muito obrigada pela colaboração.

Município de:

1. O turismo é importante no seu município, havendo uma aposta no seu crescimento?

Sim/Não

2. Qual o impacto mais positivo que o (aumento do) turismo e dos turistas tem no seu município? (Classifique de 1 - maior impacto positivo - a 10 – menor impacto positivo)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Criação de emprego										
Receitas adicionais para os negócios locais										
Receitas adicionais para os agentes locais na generalidade										
Desenvolvimento de mais/novos serviços locais auxiliares ou complementares										
Reabilitação urbana/património										
Ocupação de estabelecimentos/edifícios vazios										
Desenvolvimento de novos negócios										
Melhoria no comércio local										
Aumento da oferta cultural e de lazer										
Reativação de fogos habitacionais vazios e/ou abandonados/devolutos										
Melhoria das zonas históricas										

3. Quais as medidas que o seu município adotou como aposta na promoção do turismo?

4. Qual o impacto mais negativo que o (aumento do) turismo e dos turistas tem no seu município? (Classifique de 1 – maior impacto negativo - a 10 – menor impacto negativo)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Aumento das rendas										
Escassez de fogos habitacionais										
Turistificação dos comércios										
Concorrência desleal										
Deslocalização da população residente para a periferia										
Redução das garantias dos consumidores ou utilizadores										
Massificação de certas zonas da cidade										
Perda da identidade										
Degradação das zonas históricas										

Impacto do turismo na gestão municipal:**5. Caracterização da tipologia de habitação no seu município:**

	0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
Qual a percentagem de fogos habitacionais desocupados no seu município?											
Qual a percentagem de fogos habitacionais destinados ao arrendamento?											
Qual a percentagem de fogos habitacionais que pode ser considerada como habitação universitária?											
Qual a percentagem de fogos habitacionais que pode ser considerada habitação turística (alojamento local)?											

Impacto do turismo na gestão municipal:**6. Por favor, indique que domínios da gestão municipal são os mais afetados pelo (aumento do) turismo:**

	SIM	NÃO
Recolha dos resíduos		
Saneamento e abastecimento de água		
Mobilidade/transportes/estacionamento		
Limpeza de espaços públicos		
Acesso a serviços		
Ruído		
Segurança dos cidadãos		
Ordenamento do território		
Serviços de saúde		



ANEXO II – CUESTIONÁRIO (CASTELLANO)

INFORME SOBRE EL IMPACTO DEL TURISMO EN LA MORFOLOGÍA URBANA DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL EIXO ATLANTICO

En el marco de la Agenda Urbana del Eixo Atlántico y entendiendo el turismo como una de las principales actividades económicas del sistema urbano, cuyos impactos en el territorio y la calidad de vida están generando variada polémica entre las autoridades locales y agentes económicos como en la propia ciudadanía, con este informe se pretende generar una reflexión sobre cómo están afectando a la morfología urbana el desarrollo del turismo, en especial, el vinculado a las nuevas tendencias de la economía colaborativa.

Se pretende que este trabajo se realice con la participación de las ciudades sin cuya colaboración no será posible estudiar los modelos municipales de gestión del impacto del turismo, al ser las responsables de definir las condiciones en que la actividad turística se desarrolla, en el ejercicio de sus competencias municipales.

Os agradecemos por adelantado vuestra colaboración, facilitándonos la información necesaria, completando el cuestionario que se adjunta a continuación.

Muchas gracias por la colaboración.

Ayuntamiento de:

1. ¿El turismo es importante en su municipio y apuesta por su crecimiento?

Sí/No

2. ¿Cuál el impacto más positivo que el (incremento del) turismo y de los turistas tiene en su municipio? (Clasifique de 1 – mayor impacto positivo - a 10 – menor impacto positivo)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Creación de empleo										
Gasto en negocios locales										
Ingresos adicionales para los agentes locales										
Desarrollo de servicios auxiliares o complementarios locales										
Rehabilitación urbana/patrimonio										
Ocupación de locales vacíos										
Desarrollo de nuevos negocios										
Mejora del comercio local										
Incremento de la oferta de cultura y ocio										
Reactivación de vivienda vacía										
Mejora de las zonas históricas										

3. ¿Qué está haciendo su ayuntamiento para apostar por el turismo?

4. ¿Cuál el impacto más negativo que el (incremento del) turismo y de los turistas tiene en su municipio? (Clasifique de 1 – mayor impacto negativo - a 10 – menor impacto negativo)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Incremento de alquileres										
Escasez de vivienda										
Turistificación de los comercios										
Competencia desleal										
Desplazamiento de la población residente hacia la periferia										
Merma en las garantías de consumidores u usuarios										
Masificación en ciertas zonas de la ciudad										
Perdida de identidad										
Deterioro de las zonas históricas										

Oferta turística y vivienda:

5. Caracterización de la tipología de viviendas en el municipio:

	0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
¿Qué proporción de vivienda en su municipio está desocupado?											
¿Qué porcentaje de vivienda está en alquiler?											
¿Qué porcentaje de vivienda puede considerarse vivienda universitaria?											
¿Qué porcentaje de vivienda puede considerarse vivienda turística?											

Impacto del turismo en la gestión municipal

6. Por favor, indique que ámbitos de la gestión municipal son los más afectados por el (incremento de) turismo:

	SI	NO
Recogida de residuos		
Saneamiento y abastecimiento de agua		
Movilidad/transportes/aparcamiento		
Limpieza de espacios públicos		
Acceso a servicios		
Ruido		
Seguridad ciudadana		
Ordenación/planificación del territorio		
Servicios sanitarios		



ANEXO III – RESULTADOS DOS QUESTIONÁRIOS

QUESTIONÁRIO SOBRE O IMPACTO DO TURISMO NA MORFOLOGIA URBANA DOS MUNICÍPIOS DO EIXO ATLÂNTICO

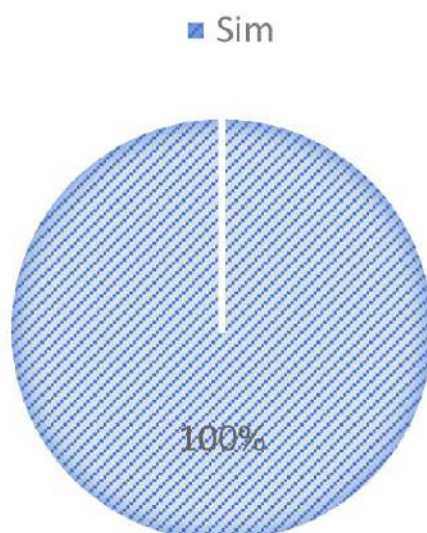
Resultados obtidos via questionário eletrónico (*Google forms*), entre 15 de março e 15 de julho de 2019.

Amostra composta por 12 municípios (8 portugueses e 4 galegos).

Tasa de éxito (obtención de respuestas): 37,5%

Município de:

1. O turismo é importante no seu município, havendo uma aposta no seu crescimento?



2. Qual o impacto mais positivo que o (aumento do) turismo e dos turistas tem no seu município? (Classifique de 1 - maior impacto positivo - a 10 – menor impacto positivo)



3. Quais as medidas que o seu município adotou como aposta na promoção do turismo?

Porto	<p>Baseado na estratégia nacional o Porto tem apostado em ativos estratégicos diferenciadores, designadamente o clima o mar a Património Mundial; nos ativos qualificadores como o vinho do Porto, a gastronomia da cidade e a forte aposta na cultura; nos ativos emergentes, nomeadamente com a fixação de residentes, de serviços e instalação de grandes marcas internacionais.</p> <p>Mas o Porto concretizou ainda mais: tem apostado fortemente na qualificação das pessoas para melhorar a prestação de serviços, de acordo com a expectativa de quem nos visita, por isso e de forma a potenciar a decisão política temos estudos e indicadores que permitem antecipar medidas de acordo com o perfil do turista.</p>
Santa Maria da Feira	De forma a estruturar a oferta existente e a implementar as medidas e iniciativas mais coerentes foi desenvolvido um Plano Estratégico e de Marketing para o Turismo de Santa Maria da Feira e realizada uma forte aposta a nível do portal turístico www.visitfeira.travel e na promoção do concelho nas redes sociais, especialmente dos principais produtos turísticos identificados.
Vila Real	Eventos de projeção internacional
Guimarães	O desenvolvimento de novos polos de atração turística, a conservação e valorização do património histórico e cultural, a estratégia de promoção turística, a captação de novos mercados, a requalificação da oferta hoteleira, o turismo verde, a formação profissional, entre outras medidas

Barcelos	<p>Existe um relatório setorial do Plano Director Municipal onde se vertem um conjunto de ações estratégicas que tem norteado nos últimos anos a ação do Município em termos turísticos, balizado nos aspetos diferenciadores do território que são conhecidos. A recente adesão à Rede Mundial das Cidades Criativas é disso um bom exemplo. A política Municipal tem apostado num conjunto de argumentos do território como fatores de posicionamento como seja o artesanato; o galo; turismo criativo, a feira; o turismo gastronómico e enoturismo; o turismo cultural e religioso, com enfoque no caminho de Santiago, a regeneração urbana tendo por base a atividade turística, o envolvimento da comunidade no processo turístico e na criação de eventos diferenciadores, para além de medidas de formação e qualificação da oferta e do território em termos turístico. Atualmente a posicionamento como polo do turismo criativo de nível internacional é um objetivo estratégico.</p>
Braga	<p>Criação da plataforma VisitBraga; participação em feiras e eventos turísticos com dimensão nacional e internacional; parcerias com agentes e entidades no desenvolvimento de estratégias de promoção turística e económica, como a Associação Comercial de Braga, Invest Braga, etc.; requalificação de espaços verdes e de lazer, tais como, o Parque de Campismo, Parque Desportivo da Rodovia, Parque de S. João da Ponte, Quinta Pedagógica; criação da maior rede de percursos pedestres do país; apoio ao turismo de negócios, nomeadamente, através do Altice Fórum Braga e outras infraestruturas capazes de acolher grandes congressos, espetáculos e outros eventos de grande dimensão; criação do parque aventura, Picoto Park, capaz de atrair famílias e também público empresarial; calendarização de eventos de elevada atratividade turística e de fidelização de públicos; aposta na divulgação da cidade em diversos órgãos de comunicação; promoção de ações para a atração de investimento em infraestruturas de relacionadas com a atividade turística.</p>
Câmara Municipal Valongo	<p>Criação de marcas identitárias (logomarcas) sendo estas são a imagem do município que, por si só, promovem o mesmo.</p> <p>No que concerne à promoção externa ao município, aumentaram as participações em feiras de turismo.</p> <p>Internamente e na Divisão da Cultura, para além dos eventos já existentes como a Bugiada, as Marchas S. Joaninas e outros, surgiram os eventos direcionados às logomarcas, como a Festa do Brinquedo, Feira da Regueifa e do Biscoito, Bienal da Ardósia de Valongo.</p> <p>No desporto desenvolvemos o Centro de BTT, Centro de Trail Running e os Trilhos Equestres de Valongo.</p>
Bragança	<p>Informação turística em várias línguas e com qualidade gráfica; novos equipamentos culturais; formação aos atores e agentes turísticos locais; participação em feiras de turismo; press e fam trips, etc</p>
Provincia de Lugo	<p>La Diputación Provincial de Lugo está realizando tareas de promoción de la provincia, así como acciones destinadas a mejorar la oferta existente.</p>
Ferrol	<p>Fomentar la rehabilitación de edificios, invitar a bloggers/medios al destino, mejora de la comunicación y el marketing.</p>
Sarria	<p>Mejora del patrimonio, señalización y buena accesibilidad. Además de publicitar la zona con el camino de Santiago.</p>
Narón	<p>Puesta en valor de la riqueza paisajística y patrimonial del Concello. Rehabilitación de edificios de importancia histórica desde el punto de vista etnográfico e industrial. Aposta clara por el turismo familiar, de aventura y naturaleza.</p>

4. Qual o impacto mais negativo que o (aumento do) turismo e dos turistas tem no seu município? (Classifique de 1 – maior impacto negativo - a 10 – menor impacto negativo)

Não aplicável.

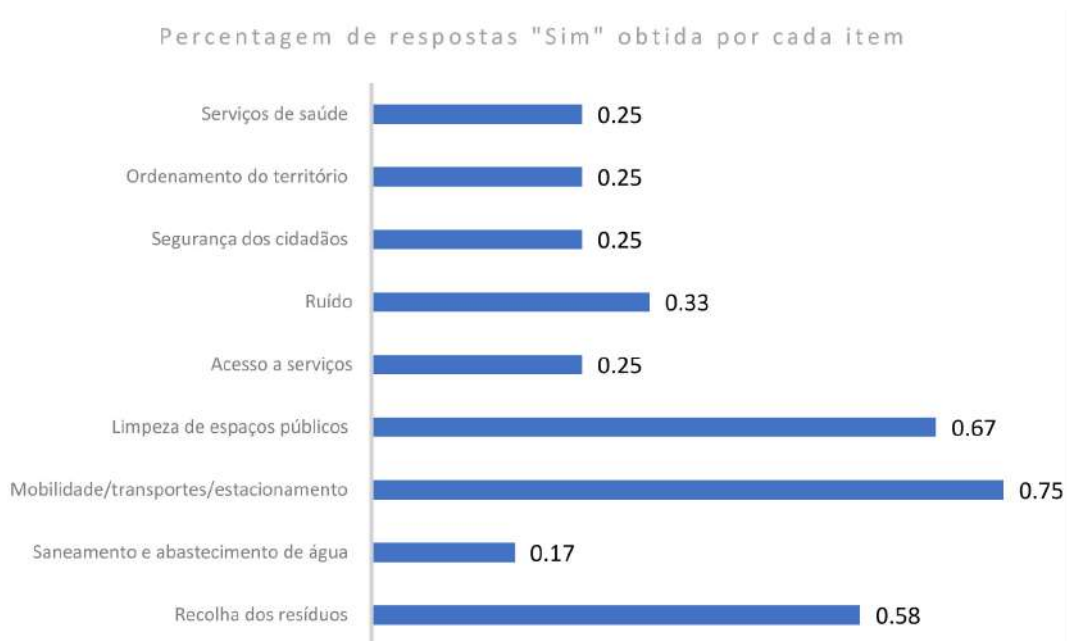
Impacto do turismo na gestão municipal:

5. Caracterização da tipologia de habitação no seu município:



Impacto do turismo na gestão municipal:

6. Por favor, indique que domínios da gestão municipal são os mais afetados pelo (aumento do) turismo:





ANEXO IV – FUNCIONES DEL INSTITUTO GALEGO DE VIVENDA E SOLO

Como indicado, la Xunta de Galicia desarrolla sus principales políticas de vivienda a través del IGVS correspondiéndole las siguientes funciones (extraídas de la página web de esta última entidad:

- a) *Elaborar o aprobar, de ser el caso, las normas por las que se establece la política de la Xunta de Galicia en materia de vivienda y solo.*
- b) *Representar la posición de la Xunta de Galicia en los órganos de representación, comisiones, comités y foros, tanto nacionales como internacionales, que tengan competencia en materia de vivienda y suelo, así como colaborar en estas materias con otros entes territoriales situados fuera de la comunidad autónoma, sin perjuicio de las competencias que en materia de relaciones institucionales le correspondan a la Vicepresidencia de la Igualdad y del Bienestar, y de la regulación que le corresponda a otros órganos.*
- c) *Las relaciones con otros órganos, estatales, autonómicos o locales para la ejecución de la política de vivienda.*
- d) *Elaborar o aprobar, si es el caso, los planes autonómicos en materia de vivienda y solo, así como el desarrollo y la ejecución de los planes estatales en materia de vivienda y solo.*
- e) *Ejecutar los anteriores planes, mediante acciones directas o en el ejercicio de su competencia general de fomento, a través de los diferentes órganos o entes que en cada caso correspondan.*
- f) *La elaboración de programas y establecimiento de acciones que promueva la innovación y la calidad de la vivienda y de los procesos de edificación y urbanización para conseguir estándares de calidad bajo los principios de sostenibilidad, ahorro y uso de energías renovables.*

- g) El establecimiento y desarrollo de las medidas relativas a la aplicación y complementación del Código Técnico de la Edificación.*
- h) El establecimiento de medidas y programas que incentiven el desarrollo sostenible, la promoción y gestión inmobiliaria, y la competitividad del sector, en colaboración con los agentes de la edificación.*
- i) La elaboración de las estrategias de acción directa o fomento para la renovación y recuperación urbana en los centros históricos o en otros tejidos urbanos degradados que permitan su recuperación.*
- j) La implantación de las medidas para la recuperación y rehabilitación de núcleos y viviendas rurales, con el fin de revitalizar los asentamientos de población y evitar el despoblamiento del medio rural, en la búsqueda de la puesta en valor de un patrimonio arquitectónico de la comunidad.*
- k) La realización de análisis y proyectos de investigación sobre la problemática de la vivienda y el solo, que sean necesarios para el establecimiento de su política.*
- l) Elaborar o aprobar, de ser el caso, los planes plurianuales de vivienda y solo estableciendo la programación de la construcción de viviendas de promoción pública. Las previsiones para la vivienda urbana se referirán a la construcción de nuevas viviendas, a la rehabilitación del parque existente, a la recuperación y protección de los cascos históricos y al nuevo crecimiento.*
- m) El establecimiento de las medidas, a través del Instituto Galego da Vivenda e Solo, para garantizar la existencia de solo residencial con destino a la construcción de viviendas por la iniciativa privada, así como la actuación en estos solos con la finalidad de poner a la disposición de la demanda solo a precios reducidos.*
- n) El establecimiento de las directrices al Instituto Galego da Vivenda e Solo para la adquisición de solo y su urbanización, así como para la construcción y rehabilitación de viviendas de promoción pública.*
- o) La gestión y fomento del régimen de alquilador como forma de acceso a la vivienda.*
- p) La implantación de políticas integradoras encarriladas a la erradicación del chabolismo y la infravivienda, sin perjuicio de las las cuales le correspondan al departamento en materia de igualdad y del bienestar.*

- q) *El análisis y empuje de nuevas tecnologías aplicadas a la construcción de viviendas, en lo que respecta a materiales y sistemas constructivos.*
- r) *El fomento de las medidas que garanticen la calidad de los procesos de edificación. El control e inspección de los agentes que intervienen en el aseguramiento de la calidad de la vivienda, así como la acreditación control e inspección de las entidades y laboratorios de control de calidad.*
- s) *Las competencias de desarrollo normativo y las autorizaciones en materia de habitabilidad, según el dispuesto en el Decreto 311/1992, del 12 de noviembre.*
- t) *El establecimiento de una política de creación y fomento de solos de carácter productivo, sin perjuicio de las competencias de la Consejería de Innovación e Industria o de actuaciones sectoriales específicas planificadas o promovidas por otros departamentos o administraciones, particularmente mediante la promoción de parques empresariales, la implantación de ayudas para la mejora del solo existente y la regulación de las determinaciones técnicas de la urbanización y edificación del solo empresarial.*
- u) *La elaboración de estrategias de acción directa y fomento, en colaboración con los ayuntamientos y otras administraciones, en la política de relocalizaciones industriales que posibiliten la regeneración de áreas urbanas degradadas y áreas de interés natural a preservar o recuperar; y estrategias igualmente conducentes a la propia recuperación y desarrollo de los sectores industriales afectados si es el caso.*
- v) *Elaboración de estrategias para la disposición de suelos de aquellas operaciones de desarrollo integral que justificadamente se establezcan en los replanteos municipales o en las políticas comarcales y en los instrumentos de ordenación del territorio de cualquier ámbito.*
- w) *La elaboración de estrategias que permitan el desarrollo de políticas de vivienda en las que el suelo, como soporte material de actividad de la ciudad, sea una pieza articuladora de usos y espacios territoriales e intermodalidades de carácter integral.*
- x) *La firma de convenios con la Administración estatal, autonómica o local para la ejecución de las anteriores políticas. Asimismo, firmar convenios con entidades sin ánimo de lucro, y personas naturales y jurídicas, con el fin de colaborar en el establecimiento de medidas relacionadas con las competencias del departamento.*
- y) *El ejercicio de cualquier otra función técnica, material o jurídica que, en relación con las materias de su competencia, se le encomienden en el marco del presente decreto o de las normas que lo desarrollen o complementen.*

Las anteriores competencias y funciones se desarrollarán de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de autonomía de Galicia en los términos señalados en la Constitución española.”

Para más información consultar:

- Ley 3/1988, del 27 de abril, de creación del Instituto Galego da Vivienda e Solo
- Decreto 288/1988 de desarrollo de la Ley 288/1988.
- Decreto 97/2014, del 24 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo.



ANEXO V – LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LA XUNTA DE GALICIA EN POLÍTICAS DE VIVIENDA A TRAVÉS EL INSTITUTO GALEGO DE VIVENDA E SOLO

ACTUACIONES DIRECTAS DEL IGVS:

A.1. Mantenimiento del parque público de viviendas propiedad del IGVS

El IGVS ejecuta obras de mantenimiento, mejora y rehabilitación en viviendas de promoción pública de su propiedad, que integran o parque público de vivienda en alquiler (3.500 viviendas en Galicia, principalmente en las 7 ciudades gallegas).

A.2. Rehabilitación energética de viviendas de promoción pública

Por ejemplo, durante el año 2019 se ejecutan actuaciones de rehabilitación energética en viviendas de promoción pública emplazadas en Vigo, Pontevedra, Becerreá, Cerdido, Melide, Cerdedo. Estas actuaciones están cofinanciadas con fondos FEDER.

A.3. Construcción de viviendas de promoción pública

Tradicionalmente la nueva construcción era a manera que tenía el IGVS de conformar un parque de vivienda social. Actualmente se continúa construyendo vivienda nueva, pero se está a dar una gran importancia a la rehabilitación de viviendas ya existentes, a través del programa Rextrurbe.

En cuanto a la construcción de nuevas viviendas, actualmente se están construyendo 40 en A Coruña (Parque Ofimático) y 56 en Vigo. Recientemente se acabó la construcción de 8 VPP en Ourense.

Por otra parte, existe un proyecto piloto para la construcción de viviendas modulares en Cenne e Sober.

A.4. Programa Rexurbe

El programa Rexurbe incluye la adquisición de inmuebles y su rehabilitación en conjuntos históricos. Las viviendas resultantes se califican como viviendas de promoción pública. Se trata de actuaciones directas del IGVS con cargo a su presupuesto.

Las viviendas resultantes pasan a formar parte del parque público de vivienda en alquiler. Actualmente se está ejecutando obras en viviendas de Betanzos, Lugo (A Tinería) y Ourense. Y se licitaron obras en inmuebles de Ferrol.

Al mismo tiempo, en 2018 se realizó una oferta pública de adquisición de inmuebles para rehabilitar en los conjuntos históricos de Ferrol, Betanzos, Lugo y Ourense. En el marco de esta oferta se van a adquirir 26 inmuebles en los cuatro conjuntos históricos, con la previsión de obtener alrededor de 50 viviendas rehabilitadas.

En 2019 se realizará una nueva oferta de adquisición de inmuebles en los conjuntos históricos de Ferrol, Betanzos, Ourense, Rivadavia y Tui. (No se incluye Lugo porque allí el IGVS ya tiene inmuebles para rehabilitar).

A.5. Suelo para vivienda protegida

El IGVS desarrolla en las grandes ciudades suelo destinado a la construcción de vivienda protegida. Actualmente dispone de parcelas en O Bertón (Ferrol), Garabolos (Lugo) y Valdecorvos (Pontevedra), totalmente urbanizadas.

También participa en el parque Ofimático de A Coruña, financiando alrededor del 50 por ciento de los costes de urbanización. Las primeras viviendas acabadas y habitadas en el Ofimático fueron construidas sobre suelo vendido por la Xunta a cooperativas de vivienda protegida.

En Vigo está en tramitación la aprobación definitiva del plan parcial de la ampliación de San Paio de Navia. Actualmente el IGVS es propietario de alrededor del 50 por ciento del suelo del ámbito y están licitados los contratos de redacción del proyecto de urbanización y de los expedientes expropiatorios para la adquisición de suelo pendiente. También se está terminando la adquisición de suelo por permuta (suelo por edificabilidad), lo que incrementará el porcentaje de suelo propiedad del IGVS en el ámbito de ampliación, que permitirá la construcción de cerca de 1.600 viviendas protegidas.

A.6. Programa de viviendas vacías

Se trata de una herramienta que la Xunta pone a disposición de los ayuntamientos para la movilización, con destino a alquiler a precio razonable, de viviendas vacías.

El programa está gestionado por los ayuntamientos, que elaboran sus propias bases (de acuerdo con el IGVS), suman las viviendas al programa y seleccionan a los adjudicatarios de las mismas.

La Xunta financia el 100% de un seguro multirriesgo del hogar y seguro de impagos para las viviendas adheridas al programa. Además concede ayudas de hasta 8.000 euros a los propietarios de las viviendas adheridas para mejora de las mismas. Los inquilinos pueden beneficiarse de las ayudas del Bono de Alquiler Social si cumplen los requisitos de este programa. Actualmente hay 64 ayuntamientos adheridos, de los que 54 tienen las bases aprobadas.

Ayuntamientos como A Coruña, Ferrol, Vigo y Lugo no se han adherido al programa. Santiago firmó la adhesión, pero tardó dos años en elaborar las bases y publicarlas.

El *Plan de Mobilización de Vivenda Baleira de Santiago de Compostela (AVIVA)*⁷⁶ nace con una doble pretensión. Por una parte, trata de posibilitar el acceso de las personas a una vivienda digna en régimen de alquiler, debido sus altos precios, y por otra parte, pretende movilizar el volumen de viviendas vacías, con riesgo de deterioro.

El programa se inició en el año 2017 con la creación y apertura de la Bolsa de Viviendas disponibles en el Concello de Santiago de Compostela (BOP 17/08/2017). Y tuvo su continuación con la convocatoria de subvenciones (BOP 19/10/2018) cuya finalidad era regular la conexión de ayudas con cargo al presupuesto municipal y autonómico, relativas al Acuerdo de adhesión de Santiago de Compostela al Convenio de colaboración entre el IGVS y la FEGAMP para el desarrollo del Programa de viviendas vacías.

A pesar de la convocatoria efectuada por el Gobierno municipal, el programa no tuvo un gran éxito siendo escasas las personas interesadas.

⁷⁶ <http://www.santiagodecompostela.gal/aviva/>

AYUDAS A PARTICULARES, AYUNTAMIENTOS Y PROMOTORES DEL IGVS:

B.1. Ayudas a particulares, ayuntamientos y promotores del IGVS

- Préstamos subvencionados para rehabilitación.
- Programa *Rehaluga*. Ayudas dirigidas a los propietarios o usufructuarios de las viviendas en que se realizaron mejoras para su incorporación al Programa de Viviendas Vacías.
- Programa de fomento de la mejora de la eficiencia energética y de la sostenibilidad de las viviendas (plan de vivienda).
- Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de la utilización y de la accesibilidad en viviendas.
- Bono de alquiler social.
- Ayudas para el pago de alquiler para las siguientes unidades de convivencia:
 - Las que precisen de una ayuda para asumir el coste del alquiler de su vivienda, por estar inmersas en situaciones de especial dificultad que determinaron que la persona arrendadora interpusiese una demanda de desahucio por el impago de las rentas.
 - Víctimas de violencia de género que tengan dificultades para asumir el coste del arrendamiento de una vivienda y que en el momento de solicitud se encuentren residiendo en un recurso de acogida de los integrados en la red gallega de acogimiento para este colectivo y adscrito a una Administración pública.
 - Aquellas con dificultades para asumir el coste del arrendamiento de una vivienda y que fuesen privadas de su vivienda habitual por daños sufridos en esta derivados de una circunstancia imprevisible y sobrevenida, tales como incendios, inundaciones, etc.
 - Aquellas que, siendo beneficiarias del Programa Aluga disfrutasen en su totalidad de la subvención de dicho programa y terminasen el período máximo de disfrute de esta ayuda dentro de los nueve (9) meses anteriores a la fecha de la presentación de su solicitud de subvención del programa de Bono Alquiler Social.
 - Las que, siendo arrendatarias de una vivienda de promoción pública de titularidad del IGVS les finalizase la vigencia de su contrato a partir de la entrada en vigor de esta orden.
 - Las que, por concurrir circunstancias de emergencia social y no alcanzar el límite mínimo de ingresos del Programa de Viviendas Vacías, la comisión de seguimiento y coordinación del programa les proponga la adjudicación de una vivienda en el marco del citado programa.

- Adquisición de vivienda (menores de 35 años en ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes).
- Ayudas al alquiler (plan de vivienda). La convocatoria de ayudas al alquiler incluye dos modalidades, una dirigida con carácter general a toda la población que cumpla los requisitos establecidos y otra específica para menores de 35 años.
- Ayudas a personas en situación de desahucio (plan de vivienda).
- Ayudas para rehabilitación energética a comunidades de viviendas de promoción pública.

B.2. Ayudas a ayuntamientos

- Programa de viviendas de maestros, otros oficios y otros inmuebles de titularidad municipal, para su destino al alquiler para viviendas a familias con ingresos inferiores a 2,5 veces el IPREM.
- Fondo de cooperación con los ayuntamientos. Los ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes podrán acceder a préstamos sin intereses, concedidos por el IGVS, destinados a actuaciones de rehabilitación, incluyendo obras sobre edificios en mal estado en los que sus propietarios no atienden las correspondientes ordenes municipales.
- Programa de infravivienda.

B.3. Áreas de rehabilitación integral

- Programa de áreas de rehabilitación integral (Aris).
- Programa de Ari de los Caminos de Santiago.
- Ayudas a propietarios para rehabilitación de viviendas y a ayuntamientos para urbanización y reurbanización, en el ámbito comprendido dentro de un Área de Rehabilitación Integral (ARI) declarada por la Comunidad Autónoma de Galicia. A través de las ARI se ejecuta el programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas del plan de vivienda.

B.4. Ayudas a promotores

- Fomento del parque de vivienda en alquiler.
- Fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad.



ANEXO VI – INFORME DE LA AGENCIA TRIBUTARIA ESPAÑOLA SOBRE LA NORMATIVA FISCAL APLICADA A LA ACTIVIDAD DE ALQUILER DE APARTAMENTOS TURÍSTICOS

LA TRIBUTACIÓN DE LOS ALQUILERES TURÍSTICOS

ACTIVIDAD DE ALQUILER DE APARTAMENTOS TURÍSTICOS

Se considera arrendamiento para uso distinto de vivienda, aquel arrendamiento que, recayendo sobre una edificación, tenga como destino primordial uno distinto que el de satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario.

Por tanto, cuando se produzca la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa se tratará de un alquiler turístico, que se someterá a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial, según establece el art.5 e) de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

En los últimos años se viene produciendo un aumento cada vez más significativo del uso del alojamiento privado para el turismo que es lo que se denomina alquiler turístico y hay que diferenciarlo de los servicios que presta la industria hotelera.

La Ley 37/1992 del Impuesto sobre el Valor Añadido (LIVA) pone como ejemplos de “servicios complementarios propios de la industria hotelera” los de restaurante, limpieza, lavado de ropa u otros análogos (art 20.uno.23º. b.’ LIVA). En este sentido, **los servicios de hospedaje se caracterizan por extender la atención a los clientes más allá de la mera puesta a disposición de un inmueble o parte del mismo.**

Es decir, la actividad de hospedaje se caracteriza, a diferencia de la actividad de alquiler de viviendas, porque normalmente comprende la prestación de una serie de servicios tales como recepción y atención permanente y continuada al cliente en un espacio destinado al efecto, limpieza periódica del inmueble y el alojamiento, cambio periódico de ropa de cama y baño, y puesta a disposición del cliente de otros servicios (lavandería, custodia de maletas, prensa, reservas etc.), y, a veces, prestación de servicios de alimentación y restauración. (Consultas DGT V0081.16 y V0575.15)

En particular, se consideran servicios complementarios propios de la industria hotelera, además de los citados, los servicios de limpieza del interior del apartamento, así como los servicios de cambio de ropa en el apartamento, ambos prestados con periodicidad.

Por el contrario, **no se consideran servicios complementarios propios de la industria hotelera** los que a continuación se citan:

- Servicio de limpieza del apartamento prestado a la entrada y a la salida del periodo contratado por cada arrendatario.
- Servicio de cambio de ropa en el apartamento prestado a la entrada y a la salida del periodo contratado por cada arrendatario.
- Servicio de limpieza de las zonas comunes del edificio (portal, escaleras y ascensores) así como de la urbanización en que está situado (zonas verdes, puertas de acceso, aceras y calles).
- Servicios de asistencia técnica y mantenimiento para eventuales reparaciones de fontanería, electricidad, cristalería, persianas, cerrajería y electrodomésticos.

IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

El artículo 78 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), define la naturaleza y hecho imponible del IAE, estableciendo que es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto.

Por su parte el artículo 79 TRLRHL regula la actividad económica gravada, señalando que se considera que una actividad se ejerce con carácter empresarial, profesional o artístico, cuando suponga la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios.

La regla 2ª de la Instrucción para la aplicación de las Tarifas del IAE, aprobadas ambas (Instrucción y Tarifas) por Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, establece que el mero ejercicio de cualquier actividad económica especificada en las Tarifas, así como el mero ejercicio de cualquier otra actividad de carácter empresarial, profesional o artístico no especificada en aquéllas, dará lugar a la obligación de presentar la correspondiente declaración de alta y de contribuir por este impuesto, salvo que en la presente Instrucción se disponga otra cosa.

La regla 4ª.1 de dicha Instrucción dispone que, con carácter general, el pago correspondiente a una actividad faculta, exclusivamente, para el ejercicio de esa actividad, salvo que, en la Ley reguladora de este Impuesto, en las Tarifas o en la presente Instrucción se disponga otra cosa.

Por tanto, de acuerdo con la regla 4ª.1 debemos analizar las diferentes posibilidades dentro de la actividad de alquiler de apartamentos turísticos con la finalidad de realizar una correcta clasificación en las Tarifas del IAE:

En **primer lugar**, cabe analizar la actividad por la que una persona o entidad cede, a cambio de un precio a arrendatarios, apartamentos por periodos de tiempo determinado prestando servicios de hospedaje. Entendiendo que la actividad de hospedaje se caracteriza porque normalmente comprende la prestación de una serie de servicios tales como limpieza de inmuebles, cambio de ropa, custodia de maletas, puesta a disposición del cliente de vajilla, enseres y aparatos de cocina, y a veces, prestación de servicios de alimentación.

En este sentido, las Tarifas del IAE clasifican en la Agrupación 68 de la sección primera, el "Servicio de hospedaje". Dentro de dicha Agrupación, se encuentra el grupo 685 "Alojamientos turísticos extrahoteleros", en el que se clasificarán aquellas actividades que tengan la naturaleza de servicios de hospedaje, pero que se presten en establecimientos distintos a los hoteles y moteles, hostales y pensiones, fondas y casas de huéspedes, hoteles-apartamentos, empresas organizadas o agencias de explotación de apartamentos privados, y campamentos turísticos tipo camping. En particular, tienen su encuadre en dicho grupo 685 los servicios de hospedaje prestados en fincas rústicas, casas rurales y hospederías en el medio rural, así como albergues juveniles, pisos y similares que no tengan, objetivamente, la condición de ninguno de los establecimientos enumerados anteriormente.

Debe recordarse que, según señala la nota adjunta al grupo 685, si los establecimientos de hospedaje en él clasificados permanecen abiertos menos de ocho meses al año, la cuota de Tarifa será del 70 por 100 de la cuota señalada en el mismo.

Por otro lado, y conforme establece la letra F) del apartado 2 de la regla 4ª de la Instrucción, los sujetos pasivos que ejerzan la actividad de servicios de hospedaje podrán prestar, sin pago de cuota adicional alguna, servicios complementarios, tales como servicios de limpieza, cambio de sábanas, internet, televisión etc.

En consecuencia, el grupo 685 de la sección primera de las Tarifas del IAE clasifica la actividad de explotación de apartamentos turísticos extrahoteleros (DGT V0215-18, DGT V0731-17).

En segundo lugar, debemos analizar el supuesto en el que una persona o entidad propietaria de un apartamento turístico lo arrienda a una entidad mercantil o persona física que lo explota como establecimiento extrahotelero, contratando ésta, su ocupación con touroperadores y/o el personal necesario y asumiendo todos los riesgos de la explotación. La persona o entidad propietaria del apartamento turístico desarrolla la actividad de arrendamiento de inmuebles clasificada en el epígrafe 861.2 de la sección 1ª del IAE “Alquiler de locales industriales y otros alquileres NCOP” (DGT V2540-08, DGT 1160-02).

En tercer lugar, cabe estudiar el supuesto que dicha actividad consista, exclusivamente, en el arrendamiento por períodos de tiempo de casas o parte de las mismas, sin prestar ningún servicio propio de la actividad de hospedaje y limitándose a poner a disposición del arrendatario las instalaciones. Por tanto, en la medida en que esto sea así, estaremos ante una actividad propia del Epígrafe 861.1 “Alquiler de viviendas” de la Sección Primera de las Tarifas, debiendo el titular de la actividad, en principio, darse de alta y tributar por el mismo. No obstante, lo anterior, la Nota 2ª de dicho Epígrafe establece que “los sujetos pasivos cuyas cuotas por esta actividad sean inferiores a 601,01 euros tributarán por cuota cero”, en cuyo caso, de acuerdo con lo dispuesto en la Regla 15ª de la Instrucción, “los sujetos pasivos no satisfarán cuota alguna por el impuesto, ni estarán obligados a formular declaración alguna” (DGT 1821-02).

En conclusión, el simple alquiler de pisos o apartamentos para fines de semana o períodos determinados de tiempo, sin que el titular de la actividad de alquiler preste ningún otro tipo de servicio al inquilino, constituye una actividad propia del Epígrafe 861.1 de la Sección primera de las Tarifas, “Alquiler de viviendas” (DGT V0898-17, DGT V0931-11 DGT 1482-02).

No debemos olvidar, una vez clasificada la actividad en su grupo o epígrafe correctamente, el régimen de exenciones reguladas en el artículo 82.1 c) TRLRHL, conforma al cual están exentas del IAE las personas físicas residentes y los sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, las sociedades civiles y las entidades del artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que tengan un importe neto de la cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros.

Dicha exención supone, a efectos de este impuesto, la no obligación de darse de alta en la matrícula del impuesto ni de tributar por el mismo, con independencia de las obligaciones de carácter censal que le pueda corresponder cumplimentar al sujeto pasivo en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, que regula en el capítulo I del título II del Reglamento, las obligaciones censales.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

Con carácter general, los rendimientos derivados del alquiler de apartamentos turísticos tendrán la consideración de **rendimientos del capital inmobiliario**.

Para que proceda esa calificación, el alquiler se tiene que limitar a la mera puesta a disposición de un inmueble durante un periodo de tiempo, sin que vaya acompañado de la prestación de servicios propios de la industria hotelera. A modo de ejemplo, no se consideran como tales: los servicios de limpieza realizados antes de la llegada de los inquilinos o tras la salida de éstos o la entrega y recogida de llaves en el momento de la entrada y salida de los clientes.

Los rendimientos obtenidos por el arrendamiento se declararán por el titular del inmueble o del derecho que le habilita para la cesión (por ejemplo, en el caso de un usufructuario del inmueble que cede el mismo) por la diferencia entre los ingresos íntegros y los gastos fiscalmente deducibles.

Al rendimiento neto resultante de esa operación **no le resultará aplicable la reducción del 60%** prevista en el artículo 23.2 de la Ley de IRPF, ya que los apartamentos de uso turístico no tienen por finalidad satisfacer una necesidad permanente de vivienda sino cubrir una necesidad de carácter temporal.

Los periodos de tiempo en los que el inmueble no haya sido objeto de cesión, generan la correspondiente imputación de renta inmobiliaria, al igual que cualquier otro inmueble, cuya cuantía sería el resultado de aplicar el porcentaje de imputación que corresponda (1,1% ó 2%) al valor catastral del inmueble, y en función del número de días que no haya estado cedido con fines turísticos (o, en su caso, arrendado).

No obstante, el arrendamiento se puede entender como una actividad empresarial y los rendimientos derivados de la misma tendrán la consideración de **rendimientos de actividades económicas** cuando, además de poner a disposición el inmueble, se ofrezcan, durante la estancia de los arrendatarios, servicios propios de la industria hotelera como pueden ser: servicios periódicos de limpieza, de cambio de ropa, de restauración, de ocio u otros de naturaleza análoga o cuando, sin prestar tales servicios, se disponga de una persona con contrato laboral y jornada completa para la ordenación de la actividad.

IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

Información general:

- Quien realiza arrendamientos de alojamientos turísticos tiene, a efectos del IVA, la condición de empresario (art 5.uno.c LIVA).
- En tanto que realizados por empresarios los arrendamientos de alojamientos turísticos están sujetos al IVA (art 4.uno LIVA).
- La sujeción al IVA determina la no sujeción al concepto de Transmisiones Patrimoniales Onerosas del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP), salvo que sea de aplicación la exención en el IVA (art 4. cuatro LIVA).
- Conforme a la doctrina de la Dirección General de Tributos (consulta V0420-18 entre otras), están exentos del IVA y, por tanto, sujetos a Transmisiones Patrimoniales Onerosas del ITP aquellos arrendamientos de alojamientos turísticos en los que el arrendador NO presta servicios típicos de la industria hotelera. En estos casos, el arrendador no debe presentar ni ingresar el IVA.
- En caso de prestarse servicios propios de la industria hotelera, el arrendamiento de un apartamento turístico no estará exento del IVA y deberá tributar al tipo reducido del 10 por 100 como un establecimiento hotelero por aplicación del art 91.uno.2. 2º LIVA y de acuerdo con el criterio de la Dirección General de Tributos. Ver consulta V0714-15.
- En el ITP, concepto Transmisiones Patrimoniales Onerosas, la cuota tributaria de los arrendamientos se obtendrá aplicando sobre la base liquidable la tarifa que fije la Comunidad Autónoma.


Si la Comunidad Autónoma no hubiese aprobado la tarifa a que se refiere el párrafo anterior, se aplicará la siguiente escala:

	Euros
Hasta 30,05 euros	0,09
De 30,06 a 60,10	0,18
De 60,11 a 120,20	0,39
De 120,21 a 240,40	0,78
De 240,41 a 480,81	1,68
De 480,82 a 961,62	3,37
De 961,63 a 1.923,24	7,21
De 1.923,25 a 3.846,48	14,42
De 3.846,49 a 7.692,95	30,77
De 7.692,96 en adelante, 0,024040 euros por cada 6,01 euros o fracción.	

(Artículo 12.1 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre).




ANEXO VII – FICHA TÉCNICA DE FISCALIZAÇÃO PARA ALOJAMENTO LOCAL (ASAE)

	Ficha Técnica de Fiscalização	FTF: PPC/01/UNO/18 Versão: 01/2018 Revisão: 00	
	ALOJAMENTO LOCAL	REALIZADO POR:	UNO 2018

IDENTIFICAÇÃO		
Representante legal/Proprietário/Explorador		
Nº de registo	/AL	
ASSINALAR A MODALIDADE DE ALOJAMENTO LOCAL		
Modalidade	Moradia	
	Apartamento	
	Estabelecimento de Hospedagem (unidades de alojamento são quartos)	
	Estabelecimento de Hospedagem - <i>Hostel</i>	
	Quartos	
<p>Nos estabelecimentos de hospedagem, encontram-se instalados estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, incluindo os de restauração e/ou de bebidas,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que não estejam devidamente autorizados <input type="checkbox"/> e • Que não cumprem a demais legislação aplicável a cada atividade <input type="checkbox"/> 		

ASSINALAR AS SITUAÇÕES EM FALTA
--

OFERTA DE SERVIÇOS DE ALOJAMENTO LOCAL	
Falta de registo do AL (RNAL).	
Falta de atualização do registo do AL.	
Oferta, disponibilização, publicidade e intermediação em violação, desrespeito ou incumprimento do contrato de arrendamento ou outro título ou da autorização de exploração.	
Atos de angariação de clientela para estabelecimento local não registado ou com registo desatualizado.	


	Ficha Técnica de Fiscalização	FTF: PPC/01/UNO/18 Versão: 01/2018 Revisão: 00	
	ALOJAMENTO LOCAL	REALIZADO POR:	UNO 2018

Falta de autorização dos condóminos para a instalação e exploração de <i>hostels</i> em edifícios em propriedade horizontal nos prédios em que coexista habitação.	
Falta de seguro multirrisco de responsabilidade civil válido	

REQUISITOS GERAIS DO ALOJAMENTO LOCAL	
O estabelecimento não respeita a capacidade máxima (9 quartos e 30 utentes) (não inclui os <i>hostels</i> e os quartos).	
O proprietário/titular de exploração explora mais de 9 estabelecimentos no edifício, na modalidade de apartamento, sendo aquele número superior a 75% do número de frações existentes no edifício.	


REQUISITOS GERAIS DE INSTALAÇÃO	
Falta de adequadas condições de conservação e funcionamento das instalações e equipamentos.	
Falta de ligação à rede pública de abastecimento de água ou de um sistema privativo de abastecimento de água com origem devidamente controlada.	
Falta de ligação à rede pública de esgotos ou falta de fossas sépticas dimensionadas para a capacidade máxima do estabelecimento.	
Falta de água corrente quente e fria.	
As instalações sanitárias não dispõem de um sistema de segurança que garanta privacidade;	
Falta de condições de higiene e limpeza.	

UNIDADES DE ALOJAMENTO	
Falta de janela ou sacada com comunicação direta para o exterior que assegure as adequadas condições de ventilação e arejamento.	
Falta de mobiliário, equipamento e utensílios adequados.	

	Ficha Técnica de Fiscalização	FTF: PPC/01/UNO/18 Versão: 01/2018 Revisão: 00	
	ALOJAMENTO LOCAL	REALIZADO POR:	UNO 2018

Falta de um sistema que permita vedar a entrada de luz exterior.	
Falta de portas equipadas com um sistema de segurança que assegure a privacidade dos utentes.	

REQUISITOS DE SEGURANÇA	
O alojamento local tem capacidade superior a 10 utentes (por ex. os <i>hostels</i>)	
Os estabelecimentos de alojamento local não cumprem as regras de segurança contra riscos de incêndio , nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, alterado pelo DL n.º 224/2015, de 9/10 e do regulamento técnico constante da Portaria n.º 1532/2008, de 29 de dezembro. (solicitar comprovativo que ateste o cumprimento das regras de segurança).	
O alojamento local tem capacidade igual ou inferior a 10 utentes	
Falta de extintor de incêndio acessível aos utilizadores.	
Falta de manta de incêndio acessível aos utilizadores.	
Falta de equipamento de primeiros socorros acessível aos utilizadores.	
Falta de indicação do número nacional de emergência (112) em local visível aos utilizadores.	
Requisitos de Identificação e Publicidade	
Falta de identificação como Alojamento Local.	
Utilização da qualificação, tipologia ou sistema de classificação de empreendimento turístico, bem como sugerir características que os estabelecimentos não possuam.	
Utilização da denominação de " <i>Hostels</i> " sem cumprir os requisitos exigidos.	
Falta de: <ul style="list-style-type: none"> - indicação do nome <input type="checkbox"/>, - logótipo <input type="checkbox"/>, - n.º de registo <input type="checkbox"/> em todos os documentos 	

	Ficha Técnica de Fiscalização	FTF: PPC/01/UNO/18 Versão: 01/2018 Revisão: 00	
	ALOJAMENTO LOCAL	REALIZADO POR:	UNO 2018


Ou (indicar onde falta) na: <ul style="list-style-type: none"> - publicidade <input type="checkbox"/>, - documentação comercial <input type="checkbox"/>, - merchandising <input type="checkbox"/> 	
---	--

NORMA TRANSITÓRIA (Artigo 5.º da Lei n.º 62/2018, de 22/08)	
Os estabelecimentos de alojamento local já existentes dispõem do prazo de dois anos - 21/10/2020 -, a contar da data em vigor da referida lei para se conformarem com as alterações previstas na mesma, nomeadamente o previsto nos artigos 13.º, 13.º -A, 18.º e 20.º -A.	

Placa Identificativa – AL	
O <i>Hostel</i> não possui afixada, no exterior do edifício junto à entrada principal uma placa Identificativa – AL .	
O Apartamento/Estabelecimento de hospedagem/Quarto não possui junto à entrada do estabelecimento (leia-se, edifício) afixada a placa identificativa - AL .	
A placa identificativa existente não cumpre o modelo e as características obrigatórias.	

Período de funcionamento	
O estabelecimento de hospedagem não publicita devidamente o período de funcionamento (aplicável apenas quando o estabelecimento não está aberto todos os dias do ano).	

Outras situações	
Reúne os requisitos legais para ser considerado Empreendimento Turístico <i>Dar cumprimento ao n.º 3 do art.º 21.º, conjugado com o nº 2 do art.º 2.º</i>	
Falta de livro de reclamações <i>(É exigível que o mesmo se encontre no local onde é prestado o serviço de AL nas situações em que existe um serviço de receção no qual se encontra um responsável pela gestão do livro de reclamações)</i>	

	Ficha Técnica de Fiscalização	FTF: PPC/01/UNO/18 Versão: 01/2018 Revisão: 00	
	ALOJAMENTO LOCAL	REALIZADO POR:	UNO 2018

Falta de Livro de Informações em português e inglês e em mais duas línguas	
--	--

NOTAS FINAIS

1. **Como se faz a contagem dos utentes nos estabelecimentos de alojamento local?**

Nos termos do artigo 11.º a contagem deve ser efetuada do seguinte modo:

Moradias e apartamentos

Capacidade máxima = 9 quartos e 30 utentes

Capacidade por quarto = 2 utentes

Capacidade da(s) sala(s) (caso exista) = 2 utentes

Camas suplementares: caso possua condições de habitabilidade adequadas, poderá, no máximo, comportar duas camas suplementares para crianças até 12 anos.

Hostels e quartos

Capacidade por quarto = 2 utentes

Camas suplementares: caso possua condições de habitabilidade adequadas, poderá, no máximo, comportar duas camas suplementares para crianças até 12 anos.

2. Sempre que, no ato inspetivo, sejam solicitados documentos que o operador não forneça de imediato, **deverá o mesmo ser notificado** para efeitos de apresentação.

3. Como apoio à ação inspetiva e diligências subsequentes poderá/deverá ser consultado o RNAL, no site do Turismo de Portugal em

<https://rnt.turismodeportugal.pt/RNAL/ConsultaRegisto.aspx?Origem=CP&FiltroVisivel=True>

O RNAL contém a relação dos Estabelecimentos de Alojamento Local registados para efeitos da prestação de serviços de alojamento temporário, com indicação do respetivo número de registo, dados relativos ao alojamento e identificação dos titulares da exploração.

