

**ESTUDIO / INFORME ABIERTO PARA EL DEBATE SOBRE LA UTILIZACIÓN
DE VIVIENDAS COMO ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS EN SAN SEBASTIÁN
/
IKERLAN - TXOSTEN IREKIA, DONOSTIAN ETXEBIZITZAK TURISMO BIZITEGI
MODUAN ERABILTZEARI BURUZ EZTABAIDATZEKOA**

[Enero 2017ko Urtarrila]

ÍNDICE

I.-	Antecedentes y objeto del Estudio / Informe. Algunas consideraciones previas o de partida.	3
II.-	El fenómeno de la conversión de viviendas en alojamientos turísticos. Características generales y sus distintos impactos en las ciudades con turismo de marcado carácter urbano.	6
	A.- Impactos positivos.	8
	B.- Impactos negativos.	9
III.-	La situación de los alojamientos turísticos en la ciudad de San Sebastián: una primera aproximación a la realidad existente.	15
	A.- La situación jurídica: las Normas Urbanísticas Generales contenidas en el vigente Plan General de Ordenación Urbana de 2010.	15
	B.- La situación física: una primera aproximación a la realidad del fenómeno de los alojamientos turísticos en la ciudad de San Sebastián.	19
IV.-	Reflexiones y premisas: los objetivos de ciudad en los usos turísticos.	31
V.-	Conclusiones y/o propuestas.	35

Anexos:

1.-	Documentación gráfica.	
1.	Plano general de localización de alojamientos turísticos.	E: 1/10.000.
2a.	Plano específico de los Ámbitos Urbanísticos de los barrios “Centro”, “Amara Berri” y “Antiguo Ondarreta”, donde se concentran los alojamientos turísticos.	E: 1/5.000.
2a1.	Plano específico de los Ámbitos Urbanísticos “CE.03 Parte Vieja” y “CE.04 Ensanche”, donde se representan los alojamientos turísticos en planta primera y asimilada.	E: 1/5.000.
2b.	Plano específico de los Ámbitos Urbanísticos de los barrios “Gros” y “Egia”, donde se concentran los	

- alojamientos turísticos. E: 1/5.000.
3. Plano de localización de las zonas pormenorizadas “a.40
Residencial de bajo desarrollo”. E: 1/10.000.
- 2.- Tablas de datos.
- 3.- Bibliografía y fuentes.

I.- ANTECEDENTES Y OBJETO DEL ESTUDIO / INFORME. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS O DE PARTIDA.

Por parte del Concejal Delegado de Urbanismo Sostenible y Proyectos de Ciudad se solicita a quien suscribe, Jefe del Servicio de Programación, Gestión e Información Territorial del Departamento de Urbanismo Sostenible, la realización de un informe en el que, desde el punto de vista urbanístico, se efectúe una primera aproximación al análisis de la situación de los denominados alojamientos turísticos, -entendiendo como tales aquellas viviendas que dejan de destinarse a usos residenciales para dar cobertura a usos de alojamiento o estancia turística, caracterizada por ocupaciones cortas-, al tiempo que se muestren y planteen los retos o cuestiones más relevantes a los que una posible regulación urbanística de su funcionamiento deba dar debida respuesta en una ciudad como San Sebastián, en la que el turismo tiene una importante y cada vez mayor presencia.

Para ello, se ha hecho necesario identificar y conocer los impactos, tanto positivos como negativos, que dicha actividad de alojamientos turísticos, y en general, la turística, conlleva sobre la ciudad y sus habitantes, así como en las distintas determinaciones reguladas desde la materia urbanística.

No se trata de efectuar un Estudio o Informe concluyentes, si no más bien un documento que recoja y exponga las diversas cuestiones que han de estar presentes en la toma de decisiones para la regularización y gestión del fenómeno consistente en uso como alojamiento turístico de inmuebles ordenados urbanísticamente como residenciales (vivienda), -es decir, en los que se está produciendo una sustitución del uso residencial por el uso turístico-, de tal forma que el mismo no conlleve un empeoramiento sustancial del desarrollo de los usos residenciales y públicos, tanto en los inmuebles afectados como en los espacios y dotaciones públicas existentes en los entornos y/o barrios en los que se concentra dicho proceso.

Para ello, como no puede ser de otra manera, se ha realizado una importante labor de acercamiento y aprendizaje de la cuestión, mediante, por un lado, la lectura y análisis de diversos estudios, documentos, planes, normas, etc., y por otro, la relación con diversas personas y/o colectivos, que tienen vinculación profesional o de afección, con dicho fenómeno. Así, se ha podido efectuar un acercamiento al conocimiento de la realidad y problemática que la proliferación sin control de esos alojamientos turísticos está produciendo en otras ciudades europeas, caracterizadas, al igual que nuestra ciudad, por un turismo de carácter marcadamente urbano (Barcelona, Amsterdam, Estocolmo, Lisboa, Madrid, Menorca, Palma de Mallorca, París, Reikiavik, Santiago de Compostela, Valencia, Viena, etc.). Todo ello ha posibilitado la exposición de los impactos, tanto positivos como negativos, que dicho fenómeno está conllevando en la mayor parte de las ciudades donde su desarrollo ha alcanzado unos niveles de presencia, que pueden calificarse como excesivos.

Por otro lado, y si bien no forma parte de la petición realizada, se ha efectuado un primer acercamiento a la situación que esos alojamientos turísticos presentan en la ciudad de San Sebastián, intentando representar cartográficamente su presencia en los distintos barrios y

ámbitos de la ciudad, relacionándolos con el resto de la oferta turística así como con las tipologías residenciales en las que se ubican.

De toda esa labor de estudio y análisis, se desprende una serie de consideraciones básicas que, entendemos necesario exponer de forma esquemática y previa, a la presentación del Estudio / Informe. Dichas consideraciones van a conformar y condicionar el propio desarrollo del mismo.

Esas consideraciones son las siguientes:

- Los denominados alojamientos turísticos (entendidos como viviendas que sustituyen su uso residencial para vincularse al uso turístico) conforman un proceso que forma parte indiscutible de un fenómeno mayor y más complejo: el del turismo. Así, los procesos de sustitución del uso residencial por usos turísticos en viviendas no pueden entenderse ni analizarse de forma separada al del propio fenómeno turístico, al que están directamente vinculados.

Englobados dentro del turismo, y como característica de las ciudades con un turismo de carácter marcadamente urbano, su desarrollo desde su aparición como fenómeno en otras ciudades (San Francisco, 2007), nos lleva a reconocer desde el principio que es un fenómeno que “ha llegado para quedarse” y que conformará parte indiscutible del turismo de nuestras ciudades.

Los datos llevan a la previsión para los próximos años de un fuerte crecimiento de los negocios basados y comercializados a través de nuevos modelos y plataformas web de contacto entre particulares (las denominadas plataformas “Peer-to-Peer” o “P2P”).

Por ello, no parece oportuno adoptar una postura totalmente enfrentada al mismo con el objetivo de atajarlo y/o eliminarlo, sino que resulta más práctico y adecuado, plantear medidas para gestionar y regular ese proceso, desde el objetivo de que el mismo pueda convivir pacíficamente con el normal desempeño de las necesidades urbanas de la población residente de nuestras ciudades. Ahora bien, y hay que decirlo desde el principio, esas medidas, deberán ser, mayormente, de carácter restrictivo, limitativas y de control.

La propia gestión turística del destino de nuestra ciudad requiere una reflexión de esa figura en el contexto del resto de actividades turísticas en las que necesariamente se ha de insertar.

- Normalmente, en la práctica totalidad de las ciudades donde ha irrumpido este fenómeno, las primeras respuestas de las Administraciones (Ayuntamientos, Diputaciones y Gobiernos) con competencia en la materia se han caracterizado por la nula actividad, con escasos controles y sin unos objetivos claros respecto de qué hacer con las viviendas destinadas mediante el alquiler a alojamientos turísticos.

Pero, es indiscutible que esos usos de alojamientos turísticos, una vez que alcanzan determinados niveles de presencia en determinados barrios o zonas de esas ciudades,

provocan y generan impactos negativos o desfavorables sobre los modelos urbanos, el mercado inmobiliario y la convivencia ciudadana.

Su fuerte presencia en determinados barrios o zonas concretas de las ciudades turísticas conllevan, por un lado, un deterioro en la calidad de vida del entorno en donde se concentran y en la convivencia entre residentes y turistas, y, por otro, una transformación de la calle (espacio público) mediante el aumento de actividades de hostelería, ocio, bares y restaurantes destinados al turista, frente al comercio básico, de proximidad y tradicional de barrio, dirigido a satisfacer las necesidades fundamentales de sus residentes.

Su crecimiento máximo puede conllevar el propio deterioro del destino turístico.

- Frente a dicho proceso, la tradicional técnica urbanística de la zonificación o “zonning”, que ha primado la ordenación de las ciudades desde la lógica disposición de los usos urbanos a partir de la preservación de la convivencia de los usos residenciales con el resto de usos (terciarios, industriales, dotacionales, etc.) ha de ser recuperada al objeto de gestionar el mismo.

Es evidente la necesidad de que las ciudades recuperen y utilicen los instrumentos de ordenación y planeamiento y las licencias urbanísticas para gestionar el fenómeno de los alojamientos turísticos, establecer su localización en aquellos barrios o zonas de las ciudades donde conlleven mayores beneficios y menores inconvenientes para la ciudad y la ciudadanía, fijar sus propios ritmos de crecimiento y, por último, contribuir a la diversificación turística.

En este sentido, la actual regulación de los usos urbanísticos contenida en el vigente Plan General de 2010, permite considerar que el uso como alojamiento turístico de una vivienda constituye un cambio de destino o uso, y como tal ha de tratarse.

En ese contexto, la actual limitación, con carácter general, de permitir el cambio de uso residencial a uso terciario hotelero únicamente en las plantas primeras (o asimilables) de los inmuebles existentes en zonas globales residenciales, constituye una herramienta de gran valor, de la que no hemos de desprendernos a la ligera.

El conjunto de esas consideraciones nos lleva a concluir, ya desde el principio del presente Estudio / Informe, que la necesidad de dotarnos de una normativa o marco legal, fundamentalmente de carácter urbanístico, que regule expresamente su desarrollo y controle las malas prácticas es una exigencia ineludible para la Administración. Y ello sin olvidar que ya disponemos de determinadas normas, actualmente en vigor, que bien pudieran contribuir a su gestión.

II.- EL FENÓMENO DE LA CONVERSIÓN DE VIVIENDAS EN ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES Y SUS DISTINTOS IMPACTOS EN LAS CIUDADES CON TURISMO DE MARCADO CARÁCTER URBANO.

El fenómeno del alquiler de viviendas para usos turísticos de corta estancia es una realidad ya fuertemente implantada en muchas ciudades europeas. El efecto de dichas viviendas convertidas en alojamientos turísticos, en primer lugar, sobre la propia competitividad del modelo turístico de dichas ciudades, y en segundo lugar, sobre el modelo de ciudad y de convivencia de sus habitantes con los turistas, ha sido objeto de numerosos e intensos debates.

Esos debates se han producido en un escenario caracterizado, por un lado, por una escasa y ambigua regulación de esa figura en los distintos marcos normativos, y por otro, por la puesta en evidencia de los efectos contraproducentes que su masiva expansión en unos concretos barrios o zonas de esas ciudades, han generado.

La irrupción en los últimos años de nuevas plataformas tecnológicas basadas en modelos de intermediación que priman la relación entre particulares (las denominadas plataformas “peer to peer” o “P2P”) han multiplicado enormemente las posibilidades de difusión y de gestión de la oferta de esos alojamientos turísticos, lo que ha producido un importante crecimiento del alquiler de viviendas para esos usos turísticos.

En términos generales, ese fenómeno de los alojamientos turísticos se manifiesta vinculado a una doble característica que podemos denominar común a las ciudades mayormente caracterizadas con un turismo de marcado carácter urbano:

- Por un lado, a nivel estatal, se produce mayormente en ciudades con elevada presencia de turismo extranjero y situadas en el litoral costero.

En este sentido, el peso del turista de procedencia extranjera es cada vez mayor en nuestra ciudad, lo que augura un crecimiento de los alojamientos turísticos. (Conforme a los datos de Donostia / San Sebastián, Turismo & Convention Bureau, para el año 2015, el turismo extranjero superaba ya el 52% del total, previéndose su incremento para el 2016 hasta el 57%).

- Por otro, a nivel mundial, se concentra en los barrios, zonas y/o distritos más céntricos y/o de mayor especialización turística (centros históricos, frentes marítimos) de cada ciudad.

Esta mayor concentración de la oferta de viviendas convertidas en alojamientos turísticos en concretas zonas de las ciudades conlleva una mayor presión humana hacia esas áreas turísticas, de por sí ya bastante afectadas por problemas de congestión.

Como veremos más adelante, -en el epígrafe III del presente Estudio / Informe-, San Sebastián no escapa de esta característica, siendo su casco histórico (Parte Vieja y Ensanche) y su frente marítimo (Ensanche y Gros) los barrios y ámbitos que presentan,

en términos generales, una mayor concentración de viviendas reconvertidas en alojamientos turísticos.

Atendiendo a su justificación, una de las cuestiones más aludidas en defensa de este tipo de usos turísticos es el de que esa oferta de viviendas reconvertidas en alojamientos turísticos va dirigida a una demanda nueva, distinta a la tradicional. Frente a ello y conforme a la encuesta realizada por Nielsen para la realización del Estudio de Exceltur “Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: Impactos y retos asociados”, el usuario de dichas viviendas no constituye una demanda nueva o un turista distinto sino que utiliza diferentes tipos de alojamiento en función de cada viaje y buscando el mejor precio.

Conforme a dicho Estudio, *“la información sobre perfiles, hábitos de comportamiento y motivaciones de los usuarios de la oferta de alquiler respecto al resto de tipologías regladas refleja una clara semejanza, que contradice los intentos de asociar en la práctica el crecimiento de esta oferta alojativa, con la existencia de unos nuevos perfiles y/o segmentos de turistas que no hubieran viajado al destino ni favorecido al resto de fórmulas de alojamiento existentes”*. Es decir, en general, *“si no existiera la oferta de alquiler el turista seguiría viajando al destino y su impacto económico se generaría en el conjunto de la oferta consiguiendo probablemente una mayor incidencia en términos de su contribución económica y sobre el empleo”*.

Asimismo, la mayor parte de los estudios que analizan la situación que conlleva la existencia de forma generalizada de viviendas vinculadas a usos turísticos en distintas zonas o barrios de las ciudades más turísticas de Europa, identifican y subrayan una serie de impactos negativos y/o desfavorables sobre los modelos urbanos, el mercado inmobiliario y la convivencia ciudadana. Ante esa problemática, generalizada cuando el fenómeno alcanza unos niveles de presencia elevados, es evidente el requerimiento de la intervención activa de las Administraciones competentes en la materia. La ciudadanía así lo reclama. (Es significativo que en una ciudad como Barcelona el turismo se haya convertido en el 2º problema más grave de la ciudad, según sus propios ciudadanos, e incluso que la propia aglomeración turística ya aparezca como problema entre los turistas o visitantes de la ciudad).

No obstante, y aunque, a menudo queden mitigados por los impactos negativos, existen también algunos impactos positivos derivados de ese proceso de transformación de usos; impactos, eso sí, que pierden su carácter beneficioso si el proceso alcanza una presencia “excesiva” en las zonas o barrios en los que se desarrolla.

A continuación, y con el objeto de contribuir en la reflexión y valoración de una forma lo más rigurosa y objetivamente posible de todos esos impactos o consecuencias, se procede a una breve exposición y referencia a todos ellos, tanto los positivos como los negativos.

Empezaremos por los impactos positivos, mucho menores en número y en la intensidad de los mismos, para exponer a continuación los impactos negativos, que son los que subrayan la necesidad de actuar normativamente.

A.- Impactos positivos:

*** Contribución a la renovación del parque de viviendas.**

La conversión de viviendas en alojamientos turísticos ha conllevado en algunas ciudades europeas, -quizás Lisboa sea el ejemplo más representativo de ello-, una importante actuación de renovación y restauración en el parque de viviendas, contribuyendo a una reforma y actualización del mismo en determinadas zonas, -en ocasiones con un parque muy deteriorado o degradado-, lo que ha contribuido a regenerar el patrimonio construido de dichas ciudades.

De la primera aproximación a la situación en nuestra ciudad, se han podido identificar algunos casos en los que viviendas que han sido sometidas a procesos de división y obras de rehabilitación, se han colocado posteriormente en el mercado de alquiler como alojamientos turísticos. Otra cuestión bien distinta es que, en ocasiones, esas obras de rehabilitación y/o reforma han venido precedidas de cambios en la titularidad de las viviendas en las que se producen, resultado de actuaciones de inversión por parte de compradores con rentas económicamente más favorecidas.

*** Contribución a la mejora de la situación económica de los trabajadores y profesionales del sector de la construcción.**

Las referidas obras de rehabilitación y/o reforma han significado, sobre todo en los momentos de crisis del sector de la construcción, una evidente inyección económica en los distintos profesionales de dicho sector (técnicos y gremios).

*** Contribución a la mejora y/o complemento de la economía familiar de sus titulares.**

La puesta a disposición para usos turísticos, bien de parte de la vivienda (habitaciones), bien de su totalidad, durante el período estival ha supuesto, sobre todo en esta época de crisis económica generalizada, una contribución económica a las economías familiares de parte de los propietarios de dichas viviendas.

No obstante, si bien eso puede producirse en los casos en los que el titular de la vivienda mantiene su residencia en la misma, mediante el destino a usos turísticos únicamente de una parte de aquella (habitaciones) o bien mediante el alquiler muy limitado en el tiempo (normalmente fines de semana de la época estival), no puede señalarse que esa misma contribución se produzca en rentas medias o bajas, cuando es la totalidad de la vivienda la que se alquila y se efectúa de forma prolongada durante prácticamente todo el año.

Es más, normalmente éste fenómeno está más vinculado a la adquisición de viviendas por parte de las rentas familiares económicamente más holgadas, -que invierten capitales no necesarios para la vida diaria ante la llamada de la alta rentabilidad del uso turístico-, o de empresas inmobiliarias y/o turísticas, lo que conlleva más efectos negativos que positivos, como veremos más adelante.

Conforme a datos ofrecidos para la ciudad de Barcelona, el 2,5% de los “anfitriones” “controla” el 30% de la oferta de alojamientos turísticos; al tiempo que el 60% de los anunciantes ofrecen más un alojamiento/apartamento turístico. En Ciutat Vella el 80% de los alojamientos son resultado de compra de vivienda como inversión.

B.- Impactos negativos:

*** El deterioro de la calidad de vida y de la convivencia ciudadana de la población local.**

La concentración de alojamientos turísticos en determinadas y concretas zonas o barrios de una ciudad están conllevando diversos problemas de convivencia vecinal con los turistas, derivados de una mayor densidad e intensidad de uso de los edificios y barrios donde se localizan esas viviendas reconvertidas en alojamientos turísticos.

Esos impactos negativos se producen o manifiestan a distintos niveles:

- A escala o nivel de inmueble o edificio en donde se sitúan, la problemática con los vecinos residentes que comparten los mismos espacios comunes se manifiesta por:
 - unos niveles de ruido y molestias (mayormente nocturnas) que perturban el normal descanso de los vecinos de las propiedades colindantes, agravados cuando los turistas presentan un perfil joven, con horarios de ocio y diversión distintos al del resto de la vecindad;
 - una mayor necesidad de limpieza de los espacios comunes de los inmuebles, como consecuencia de la mayor presión en su utilización;
 - unos mayores problemas y gastos de mantenimiento de los elementos y zonas de uso común (ascensores, puertas, iluminación, etc.) derivados del mayor desgaste producido por la mayor rotación que las estancias cortas y la disparidad de personas (ajenas al inmueble) introducen sobre los mismos;
 - un incremento de la sensación o sentimiento de pérdida de seguridad como consecuencia de la puesta a disposición de personas ajenas de las llaves de acceso a la finca (portal y garajes);
 - una pérdida de la familiaridad y la proximidad implícita en la convivencia vecinal y en los modelos sociales de las comunidades y barrios urbanos, cuestión que

se agrava cuando la población residente responde a unos perfiles de elevada edad, lo que incide negativamente en su sensación de seguridad y auxilio cotidiano, llegando a producir en casos extremos, el “no salir de casa”.

.- A escala o nivel de entorno, zona y/o barrio, la concentración de esos alojamientos turísticos está contribuyendo a generar:

- una mayor congestión ciudadana en los espacios públicos;
- una mayor densidad de tráfico derivada del incremento del número de desplazamientos característicos de la intensidad de la movilidad turística;
- una tendencia a la desvalorización de los elementos de identidad de la vida de barrio por la pérdida de población residente habitual.

*** El desplazamiento involuntario de la población residente local.**

El crecimiento en la oferta de alojamientos turísticos concentrado en determinadas zonas o barrios de las ciudades está conllevando procesos de desplazamiento involuntario de la población, que se ve obligada a abandonar sus viviendas ante la expansión de los alojamientos turísticos y el crecimiento del número de plazas hoteleras, normalmente implantadas en esos mismos barrios. Es decir, se trata de una consecuencia que no deriva única y exclusivamente del crecimiento del número de viviendas que se convierten en alojamientos turísticos, sino que viene acompañado del crecimiento del número de plazas o camas turísticas, mediante la ampliación e incremento del número de hoteles, hostales y pensiones situados en los mismos entornos, barrios o zonas concretas de una ciudad. Se produce así una concentración de oferta turística (alojamientos turísticos y plazas turísticas tradicionales) en los mismos barrios o zonas de la ciudad.

Respecto del fenómeno de los alojamientos turísticos, en ese desplazamiento involuntario de la población residente local, actúan básicamente dos factores:

.- El factor económico, como consecuencia de que el fenómeno de los alojamientos turísticos va unido a un considerable aumento del precio de venta y alquiler de las viviendas del entorno.

La alta rentabilidad del uso turístico refuerza la visión y la atracción que la vivienda posee para determinadas rentas como producto de inversión, lo que incrementa su precio y expulsa de su adquisición a rentas económicamente inferiores.

Ello incrementa la dificultad de acceder a una vivienda a un precio razonable para propietarios o inquilinos con salarios locales.

Este factor de desplazamiento o exclusión del vecindario local no es una mera consecuencia del turismo en sí, sino una consecuencia de la especulación inmobiliaria que va vinculada al concepto de que la vivienda es, sobre todo, una oportunidad de beneficio.

- El factor social, como consecuencia de que el fenómeno de los alojamientos turísticos conlleva la presencia de personas ajenas a los inmuebles en donde se sitúan, destruyendo las referencias mediante las cuales las personas controlan su entorno privado, -especialmente personas mayores-, lo que lleva a la sensación de que la vida “normal” es imposible.

Esos factores conllevan, por un lado, el abandono progresivo de las viviendas por parte de sus actuales propietarios, que reciben ofertas de compradores para inversión por la venta de las mismas, y, por otro lado, espanta a potenciales futuros vecinos, ya que nadie, teniendo la información referente a esa presencia de alojamientos turísticos en el inmueble, quiere vivir en un entorno semejante. En ocasiones se ha llegado al denominado “mobbing inmobiliario”, con presiones para vaciar inmuebles mediante las cuales los vecinos se ven obligados a irse. (Según una encuesta, la apertura del 8% de los apartamentos que operan en el Gòtic de Barcelona implicó procesos de mobbing, lo que supone más de 100 casos).

*** El incremento del precio de los alquileres de vivienda y la práctica desaparición del mercado del alquiler de vivienda para usos residenciales prolongados.**

La indudable mayor rentabilidad del alquiler para usos turísticos respecto del alquiler para usos residenciales permanentes (superior al 50% de rentabilidad en los distritos turísticos con unos niveles de ocupación altos de las grandes ciudades turísticas) va expulsando paulatinamente los alquileres de larga estancia para residentes de determinados barrios o zonas de las ciudades, a la vez que contribuye al encarecimiento de esos alquileres en el resto de las zonas o barrios de la ciudad, de menor atractivo turístico.

Se produce así un efecto en mancha de aceite: como consecuencia de la referida mayor rentabilidad, prácticamente, desaparecen los alquileres prolongados de las zonas con mayor presión turística, lo que conlleva un desplazamiento de este tipo de inquilinos para usos residenciales permanentes hacia los barrios colindantes y periféricos de las ciudades, lo que a su vez, incrementa el precio de alquiler en éstos, contribuyendo a un general encarecimiento del mercado del alquiler de vivienda en las ciudades turísticas.

*** El encarecimiento del precio de la vivienda.**

Esa misma mayor rentabilidad de los alojamientos turísticos alquilados por cortas estancias está generando un incremento en los valores de las viviendas que se refleja en sus precios de venta en los principales barrios turísticos de esas ciudades, que, normalmente va acompañado de descenso de la población residente de dichos barrios, como consecuencia del mayor atractivo inversor en esas zonas.

Esa realidad es contraria a uno de los objetivos generalizados del urbanismo, que no es otro que la recuperación de los centros urbanos mediante el asentamiento y la atracción de la población residente local, a la vez que choca con el carácter

diferencial de la cultura local como elemento determinante del propio atractivo turístico.

*** La reducción del comercio de proximidad y/o de barrio y el empobrecimiento de la oferta comercial, concentrándose en la restauración y ocio.**

La elevada presencia turística, reforzada por la presencia concentrada en zonas o barrios concretos de los alojamientos turísticos, junto a la reducción de la población residente, modifica la configuración del comercio de proximidad, la restauración y los servicios de barrio, que paulatinamente va abandonando su singularidad, sustituyéndola por una nueva oferta dirigida al turista, más estándar y similar a otros destinos turísticos. Lo global se come a lo local, siendo éste uno de los elementos, a priori, de mayor atractivo de la propia ciudad.

Se produce un destacable empobrecimiento de la oferta comercial (“comercio temático”), desapareciendo los comercios de primera necesidad y abastecimiento diario a los residentes, -obligados a desplazarse a las grandes o medianas superficies para abastecer sus necesidades diarias-, e incrementándose los comercios destinados a responder a las necesidades turísticas (bares, restaurantes, comida rápida y para llevar, ocio, souvenirs, productos artesanales, grandes cadenas, etc.).

*** Un incremento sobre la presión del espacio público, el transporte y los servicios urbanos.**

La sobrecarga turística que conlleva la saturación de alojamientos turísticos en determinadas zonas, conlleva una mayor presión e intensidad sobre los espacios públicos del entorno en donde se sitúan, así como sobre los servicios de recogida de basuras y abastecimiento de agua y saneamiento, al tiempo que contribuye al empeoramiento de la movilidad en las zonas centrales de las ciudades.

Ello ha justificado la aplicación de la denominada “tasa turística” en muchas ciudades turísticas, de la que, curiosamente, los usuarios de esos alojamientos turísticos escapan en la mayoría de las ocasiones.

*** Una doble afección sobre el empleo local respecto de los alojamientos reglados.**

Por un lado, la extensión de los alojamientos turísticos tiene, en relación con el empleo creado por los mismos turistas usuarios de la oferta reglada, una notable implicación sobre la capacidad de generar empleo derivada de los flujos de turistas y su gasto en destino. Tanto el empleo directo como el inducido generado por cada alojamiento turístico son muy inferiores a los que crea la industria turística regulada y, sobre todo, los hoteles.

Conforme al Estudio realizado por “EY Building a better working world” para Exceltur, y para tras analizar un total de doce destinos turísticos urbanos estatales (ciudades), por cada 100 plazas de alojamiento en establecimientos reglados se generan, de

media, 24,1 puestos de trabajo directos en el propio alojamiento, frente a los 3,5 puestos de media creados por cada 100 plazas en los alojamientos turísticos. (Ese mismo Estudio cifra, para la ciudad de San Sebastián, en 33,6 el empleo directo en la oferta reglada, y en 2,9 el empleo directo creado por el alojamiento en viviendas de alquiler de uso turístico).

En cuanto al empleo indirecto (derivado del efecto arrastre del conjunto de gastos realizados en destino) el referido Estudio estima que el generado por el conjunto de las tipologías alojativas regladas (hoteles, hostales, pensiones) es de 20,6 empleos por cada 100 plazas, frente a los 3,9 empleos de esas mismas plazas en alojamientos turísticos.

Por otro lado, el empleo vinculado a la oferta reglada se caracteriza por un mayor nivel de cualificación y de salarios, frente al empleo generado por los alojamientos turísticos.

Por todo ello, cabe señalar que la contribución, tanto en términos de ingresos para la seguridad social y hacienda, como en la capacidad de generación de renta entre los hogares, del empleo derivado de la oferta reglada es muy superior frente al derivado de los alojamientos turísticos. Y ello puede verse incrementado, en la medida que, a nivel estatal, aproximadamente el 55% de los servicios de alojamiento turístico en viviendas de alquiler dependen de sus propietarios particulares, que pudieran no estar tributando por dicha actividad ni emplear a los posibles trabajadores conforme a la normativa laboral vigente.

Además se ha comprobado un elevado grado de precariedad en los trabajadores vinculados a los alojamientos turísticos (mayormente en labores de limpieza de los mismos).

*** Una menor capacidad de renta respecto de los alojamientos reglados, lo que afecta al modelo económico y de bienestar local.**

Conforme al estudio realizado por Nielsen anteriormente citado la derrama económica diaria generada por los turistas que utilizan los alojamientos turísticos es sustancialmente inferior a la de los que utilizan los establecimientos reglados (hoteles, hostales, pensiones y alojamientos rurales), como consecuencia del menor gasto en alojamiento, restauración y actividades de ocio y el menor efecto arrastre de las actividades en las que se materializa ese gasto sobre el resto de empresas del destino.

Así, se ha comprobado que el dinero que se ahorra el turista de alojamiento turístico, -que se deriva principalmente del diferencial de costes regulatorios, lo que incide directamente en el modelo de bienestar que prestan las administraciones públicas-, no se compensa con un mayor gasto en destino en otros conceptos (compras, ocio, etc.). Concretamente, el turista de la oferta reglada gasta más en restaurantes y actividades de ocio, mientras que el turista de alojamiento turístico concentra más su gasto en comestibles y bebidas, adquiridos en supermercados, cuya producción y valor añadido bruto no se genera, en muchas ocasiones, dentro de la propia ciudad ni

en su área de influencia. Ello conlleva a un balance de menor contribución en términos netos para la sociedad local.

*** Una menor aportación a la contribución fiscal, lo que repercute en la economía local.**

Conforme al reiterado Estudio efectuado para Exceltur, en torno al 55% de los arrendadores que anuncian sus alojamientos turísticos en las plataformas “P2P” son propietarios particulares. Se desconoce el porcentaje de los mismos que no están incluyendo los ingresos que perciben como rentas en sus respectivas declaraciones. Pero la cuantía, tanto en renta como en I.V.A., puede ser muy elevada si se compara la cantidad de oferta detectada a través de la web con el número de alojamientos registrados en los distintos registros públicos regulados en las legislaciones autonómicas respectivas.

Sin duda, el posible fraude fiscal repercute negativamente en la economía local de los destinos turísticos.

*** La afección sobre la propia oferta turística y la calidad del destino.**

Por último, cabe señalar que cuando la actividad turística alcanza o sobrepasa los niveles de capacidad de carga de una ciudad o de sus barrios y/o zonas turísticas, -definida ésta a partir de los espacios y servicios públicos existentes en las mismas-, el propio destino empieza a sufrir un deterioro en la imagen y percepción que los turistas tienen de ellas. Ese resultado está derivado del conjunto de la actividad turística, al que contribuye la concentración excesiva de alojamientos turísticos en unas determinadas y concretas zonas de las ciudades con turismo urbano.

En definitiva, nos enfrentamos a un fenómeno que trae consigo unos efectos que distan mucho de conllevar el beneficio económico y social para la ciudadanía que algunos de sus actores principales, -mayormente, las plataformas “Peer to Peer” o “P2P”-, han utilizado como estrategias de comunicación frente a la opinión pública con el objeto de seguir manteniendo una legislación muy laxa, flexible y ambigua que posibilite y favorezca su expansión incontrolada, generando un importante efecto de atracción o llamada para nuevos propietarios o inversores para poner a disposición sus viviendas o adquirir nuevas, aumentando así la oferta disponible.

III.- LA SITUACIÓN DE LOS ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS EN LA CIUDAD DE SAN SEBASTIÁN: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A LA REALIDAD EXISTENTE.

San Sebastián ha sido y es una ciudad en la que el turismo juega un importante papel en su economía. Además ese turismo, de marcado carácter urbano, ha ido creciendo de forma importante en los últimos años (12,2% en 2015); crecimiento que es más acusado en los meses de temporada baja (20,0% para ese mismo año 2015; siempre según datos de Donostia / San Sebastián, Turismo & Convention Bureau).

En los últimos años, una realidad ya conocida en otras ciudades próximas (también caracterizadas por un turismo urbano, como Barcelona y Madrid), la del alquiler de viviendas para usos turísticos de corta estancia, se ha ido implantando en nuestra ciudad, con un importante crecimiento en los dos últimos años, debido fundamentalmente a la irrupción de las denominadas plataformas “Peer to Peer”.

Dicho fenómeno consistente en la conversión de un buen número de viviendas en alojamientos turísticos, normalmente concentradas en las zonas, barrios y/o distritos céntricos y de marcado carácter turístico (cascos históricos y zonas litorales), empieza a mostrarse como un problema, si bien está aún lejos de las problemáticas surgidas en otras ciudades europeas como Barcelona, París, Amsterdam, etc..

En el contexto del presente Estudio / Informe, y si bien no ha sido específicamente solicitado, se entiende necesario, mediante este epígrafe presentar una primera aproximación a la situación actual de dichos alojamientos turísticos en la ciudad de San Sebastián.

No se trata de un estudio exhaustivo, -ni ha sido solicitado ni ha contado con el tiempo y con los recursos necesarios para ello-, pero si se entiende necesario efectuar un primer y rápido análisis respecto de la intensidad y localización del fenómeno de la conversión de viviendas en alojamientos turísticos mediante la figura del alquiler de corta duración.

Previamente, y sin perjuicio de que el mismo sea objeto de otros informes de mayor amplitud jurídica y mejor fundados, encomendados a los miembros de la Comisión Técnica sobre Apartamentos y Viviendas de Uso Turístico, se efectúa una breve referencia a la normativa urbanística actualmente de aplicación en la materia, contenida en el vigente Plan General de Ordenación Urbana, de 2010. La misma ayudará a comprender el posterior análisis efectuado sobre la situación física de los alojamientos turísticos localizados en la ciudad de San Sebastián.

A.- La situación jurídica: las Normas Urbanísticas Generales contenidas en el vigente Plan General de Ordenación Urbana de 2010.

Como ya ha sido señalado, el análisis jurídico del marco normativo actualmente vigente y aplicable al fenómeno de las viviendas que se reconvierten en alojamientos turísticos excede del alcance y de los objetivos del presente Estudio / Informe.

No obstante, se considera necesario exponer brevemente la normativa urbanística contenida en el vigente Plan General de 2010, a los efectos de intentar encajar el cambio de uso de residencial a alojamiento turístico en la misma, sin perjuicio de la necesaria consideración de la legislación sectorial en materia de turismo.

Esta breve exposición puede contribuir a mostrar el modelo de ciudad, en cuanto a los usos urbanísticos y sus localizaciones, contenido en la vigente ordenación estructural. La misma se refiere al suelo clasificado como urbano y urbanizado, no siendo de aplicación a aquellos alojamientos que se sitúan en edificaciones existentes en el suelo no urbanizable.

El referido modelo contenido en la ordenación estructural vigente en nuestra ciudad tiene, en cuanto al fenómeno objeto del presente Documento, las siguientes determinaciones:

- * Conforme al artículo 8 “*Sistematización general de los usos urbanísticos*” de las Normas Urbanísticas Generales del Plan General vigente, la sistematización básica de los usos urbanísticos distingue, entre otros, los usos residenciales y los usos de actividades económicas.
- * Conforme al siguiente artículo 9 “*Contenido de los usos urbanísticos*”, dentro del uso residencial se distinguen el uso de vivienda y el de residencia colectiva.

El uso de vivienda se corresponde, con carácter general, con el de alojamiento de una persona o de colectivos de cualquier tipo hasta un máximo de 12 personas por local ocupado, pudiéndose sobrepasar esa cifra en el caso de unidades familiares.

Las pensiones con un máximo de doce camas se considerarán como usos asimilados al uso de vivienda, siempre y cuando el local en el que se implanten constituyan el domicilio habitual y permanente de su titular o representante legal y la superficie destinada a esos usos asimilados no supere ni la mitad de la superficie del local, ni 125 m²(t)útil.

Por su parte, se entiende por uso de residencia colectiva el alojamiento de colectivos no familiares de cualquier tipo por encima de 12 personas por local ocupado, ejercido en régimen de titularidad privada. Se consideran como tales, las residencias de ancianos, las residencias universitarias, los colegios mayores, los albergues, los conventos y otros de condiciones y naturaleza similares a los anteriores.

- * Conforme a ese mismo artículo 9, dentro de los usos de actividades económicas se distinguen, entre otros, los usos terciarios, y dentro de éstos, el uso hotelero.

Se entiende como tal uso hotelero el hospedaje de personas, ejercido con fines lucrativos, en cualquiera de sus modalidades: hoteles, hostales, hoteles/residencia, moteles, pensiones, albergues, casas rurales y asimilados, apartoteles, etc..

- * En atención a todo ello, urbanísticamente, el uso de viviendas como alojamientos turísticos se ha de entender como un uso urbanístico terciario (asimilable al de carácter hotelero), no residencial, y por tanto, sometido en principio a la vigente normativa urbanística contenida en el Plan General referida a esos usos, tramitando las solicitudes referentes como cambios de uso, de residencial a terciario de hostelería.

En ese contexto, y dado que el referido cambio de uso tiene su principal motivación en el mayor rendimiento económico que generan esos inmuebles como uso turístico frente al uso residencial, se ha de plantear la conveniencia y oportunidad de definir y determinar unos específicos coeficientes de ponderación para recuperar la posible participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística. No olvidemos que el atractivo turístico de la ciudad y, en consecuencia, la atracción y rentabilidad de dichos usos, están derivados en buena parte de la propia acción y calidad de los espacios públicos y dotaciones con los que la misma cuenta. Se trata así de recuperar por parte de la ciudadanía de parte de la inversión pública que contribuye a que el fenómeno de los alojamientos turísticos sea económicamente atractivo y rentable.

- * Si atendemos al artículo 59 “*Régimen general de implantación de los usos autorizados en las edificaciones residenciales (Parcelas “a”)*”, en atención a su propia naturaleza y carácter, **las parcelas de uso residencial se destinarán de forma preferente al uso de vivienda**. En las mismas, la implantación de los restantes usos autorizados, se entenderá supeditada a su compatibilidad con el uso residencial predominante.

Si tenemos que “cuantificar” en porcentaje esa preferencia del uso de vivienda dentro de cada parcela residencial, podríamos señalar que el mismo oscila, como mínimo, entre el 50% (en realidad algo más de la mitad) y el 60%, si aplicamos el porcentaje máximo de edificabilidad urbanística destinado a otros usos compatibles con el residencial de las zonas globales “A” (Residenciales). Recodemos así que, con carácter general y sin perjuicio de medidas más restrictivas que pudieran establecerse en las correspondientes Normas Particulares, el porcentaje máximo de edificabilidad urbanística sobre rasante destinada a usos lucrativos diversos del residencial será equivalente al 40% de la edificabilidad urbanística sobre rasante total de las zonas globales residenciales.

Es decir, dentro de cada parcela residencial (“a”), -y salvo el destino completo de la misma-, como máximo los usos no residenciales o de actividad económica (incluidos los usos de planta baja) no deberían alcanzar la mitad de la edificabilidad urbanística sobre rasante de la parcela, siendo el porcentaje máximo para el conjunto de las zonas globales “A” (Residenciales,) el del 40% del total, -en el que habría que incluir el resto de la edificabilidad ordenada en parcelas “b” y en parcelas “a”, utilizadas de forma completa por dichos usos lucrativos-.

Por ello, superar ese porcentaje del 40% como máximo de la edificabilidad urbanística ordenada sobre rasante en cada una de las zonas globales definidas como residenciales (“A”) es contrario al régimen urbanístico definido en el vigente Plan General, conllevando un cambio en el modelo de ciudad propuesto desde el mismo. A esos aspectos, ha de tenerse en consideración de que en dicho porcentaje máximo del 40% de la edificabilidad urbanística sobre rasante destinada a usos no residenciales, se ha de incluir la ordenada en parcelas o zonas pormenorizadas “b” (actividades económicas) y

la ya preexistente en parcelas “a” (residenciales) con destino a usos terciarios (comerciales de hasta 4ª categoría, hosteleros, oficinas, sanitarios, asistenciales, deportivos, docentes, socioculturales, recreativos, industriales hasta 2ª categoría, etc.), mayormente en implantados en las plantas bajas y primeras de las edificaciones u ocupando edificios enteros o completos (normalmente hoteles y edificios de oficinas).

* En las parcelas “a.10 Residencial de casco antiguo”, “a.2 Residencial de ensanche” y “a.30 Residencial de edificación abierta”, la autorización de usos terciarios de carácter hotelero es posible en los siguientes casos:

- .- Ocupando una parcela completa o un módulo de edificación asimismo completo. Es decir, el uso hotelero deberá ocupar bien la totalidad de la edificación existente o proyectada en la parcela, bien un módulo completo de la misma, por tratarse de un bloque de edificación diferenciado o autónomo o por contar con acceso independiente desde la vía pública que de servicio al conjunto del módulo.
- .- Ocupando parcialmente una edificación residencial o un módulo de edificación asimismo residencial.

Esa ocupación podrá ser:

- En planta baja: autorizable en los supuestos y condiciones de implantación del uso de vivienda en la misma, cuando se proyecte con carácter autónomo ocupando exclusivamente dicha planta.
- En planta alta primera o asimilable:
 - si la superficie vinculada a dicho uso es igual o inferior a 250 m²(t)útil: se autorizará bien con acceso común al de las viviendas, bien con acceso independiente;
 - si la superficie vinculada a dicho uso es superior a 250 m²(t)útil: se autorizará únicamente si dispone de acceso independiente al de las viviendas ubicadas en la misma edificación.
- En plantas altas ubicadas por encima de las anteriores: únicamente si ninguna de las ubicadas por debajo de la última en la que exista o se pretenda implantar ese uso hotelero esté destinada o se proyecte destinar a uso residencial (vivienda y residencia colectiva), de forma que todas esas plantas deben estar destinadas a otro tipo de usos autorizados diversos al de vivienda.

Asimismo: - si la superficie vinculada a esos usos es igual o inferior a 250 m²(t)útil: se autorizará bien con acceso común al de las viviendas, bien con acceso independiente;

- si la superficie vinculada a esos usos es superior a 250 m²(t)útil: se autorizará únicamente si dispone de acceso independiente al de las viviendas ubicadas en la misma edificación.

El referido acceso independiente deberá tener esa condición respecto del portal de acceso a las viviendas de edificación, y podrá ser único a los efectos de su utilización

unitaria como acceso a las plantas de la edificación destinadas a los usos no residenciales, cualquiera que sea la superficie destinada a los mismos.

- * En las parcelas “a.40 Residencial de bajo desarrollo”, los usos de hostelería, con carácter general, se autorizan exclusivamente ocupando la totalidad de la parcela, en las condiciones establecidas en la Ordenanza municipal que, en su caso, se promueva para la regulación de los criterios de implantación de esos usos. Excepcionalmente, la ordenación pormenorizada así como dicha Ordenanza podrán reajustar ese criterio de implantación de dichos usos y autorizar la ocupación parcial de la edificación por los mismos, previa justificación de que no conllevarán perjuicios en el resto de la misma, así como previa determinación de las medidas que con ese fin se estimen necesarias.

En definitiva, nos encontramos con una normativa urbanística que, mediante la técnica de la zonificación, pretende garantizar el predominio del uso residencial para aquellas zonas globales calificadas con ese uso, configurando así un modelo urbano de carácter residencial para la mayor parte de nuestros barrios, posibilitando, eso sí, su compatibilización con otros usos no residenciales de carácter lucrativo, destinados a actividades económicas, a ubicar, predominantemente en las plantas bajas de las edificaciones o en edificios enteros, con el objeto de no conllevar molestias a los residentes de dichos barrios. En todo caso, esa compatibilización está limitada al máximo del 40% de la edificabilidad urbanística total ordenada sobre rasante, referido a los ámbitos de las correspondientes zonas globales residenciales.

Así, podemos concluir, por un lado que, desde el punto de vista o escala de ciudad, se priorizan los usos residenciales para dichas zonas o barrios, y, por otro, desde el punto de vista de parcela, edificación o portal, se pretende la minimización de las molestias que los usos hoteleros indiscutiblemente conllevan en los residentes habituales de los mismos o de su entorno, tanto mediante la limitación de su implantación en altura y en ningún caso por encima de uso de vivienda, como en la ocupación completa de la edificación o módulo de ella.

B.- La situación física: una primera aproximación a la realidad del fenómeno de los alojamientos turísticos en la ciudad de San Sebastián.

Para la realización de este apartado se ha contado con la inestimable y necesaria participación de Paul Aguirre (Analista de Información Territorial y G.I.S.) y Juncal Calvo (Técnica de digitalización cartográfica), pertenecientes ambos a la Sección de Información Territorial y Cartografía, adscrita al Servicio de Programación, Gestión e Información Territorial de la Dirección de Urbanismo Sostenible. Sin su trabajo, disposición, dedicación y entusiasmo, el mismo no hubiera sido posible, y, sobre todo, no hubiera alcanzado el grado de definición que presenta. La elaboración de datos y cartografía es únicamente atribuible a su incorporación desde el principio a las tareas propias de este Estudio / Informe y su realización puede sentar las bases de posteriores trabajos.

Así, la referida aproximación al fenómeno de los alojamientos turísticos pasaba necesariamente por intentar responder a las siguientes cuestiones, objetivos o preguntas:

- 1ª.- El primero de los objetivos que nos planteamos en esta aproximación necesariamente ha sido **la cuantificación del fenómeno**, es decir, ¿cuántas viviendas, total o parcialmente (habitaciones), se han reconvertido en alojamientos para usos turísticos en nuestra ciudad?.

Y como era de esperar, esa es una pregunta de muy difícil contestación si se espera una respuesta exacta y concreta. Ni las grandes ciudades afectadas por dicho fenómeno, tienen un conocimiento exhaustivo del número de viviendas que se utilizan como alojamientos turísticos (Barcelona considera que pueden superarse ampliamente los 20.000 alojamientos turísticos; París cifra en torno a 40.000 los alojamientos turísticos que se anuncian y ofertan; Amsterdam, cuantifica en cerca de 25.000 alojamientos en oferta; etc.). Por otro lado, la mayor parte de los estudios turísticos, en lo que a los alojamientos turísticos se refieren, contienen más referencias a la capacidad alojativa (plazas) en plataformas “P2P” que al número de viviendas destinadas a esos usos turísticos.

Si nos centramos en la información ofrecida para San Sebastián por los Estudios consultados, cabe señalar lo siguiente:

- Según el “Estudio de Dimensionamiento de la oferta de apartamentos vacacionales en San Sebastián. Propuesta de medidas de ordenación y regulación urbanística”, encargado por Donostia Sustapena / Fomento San Sebastián, se han encontrado un total de 1.530 ofertas de alojamiento entre anuncios de particulares (502 ofertas) y anuncios de empresas explotadoras (1.028 anuncios). En conjunto, la oferta de plazas se aproxima a las 7.500 camas, lo que representa, -siempre según dicho Estudio-, el 35% de las plazas turísticas totales del municipio.
- Según datos aportados por Donostia / San Sebastián, Turismo & Convention Bureau, el total de plazas correspondientes a la denominada oferta reglada asciende a 9.100 plazas, estimando (a partir de datos del “estudio realizado por Fomento de San Sebastián”), que el conjunto de la oferta reglada y la oferta “P2P” de particulares (2.424 plazas), de apartamentos implica el 35% de las plazas totales de la ciudad. (Datos aportados a la Mesa de trabajo del “Plan Director de Turismo Donostia - San Sebastián 2020”, cuyos desgloses no concuerdan con esas consideraciones).
- Frente a ello, y conforme a los datos elaborados por “2EY, Building a better working world”, a partir de información publicada en plataformas “P2P” (entre enero y marzo de 2015) para el Estudio de Exceltur denominado “Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: Impactos y retos asociados”, en San Sebastián se superan las 14.250 plazas de alojamiento en viviendas, lo que representa casi el 70% de la capacidad alojativa de la ciudad; siempre según sus datos.

Ante a esa diversidad de datos, se ha realizado un primer intento de cuantificar el fenómeno de los alojamientos turísticos a partir de la información disponible en el Departamento de Urbanismo Sostenible.

Así, si atendemos a las solicitudes del certificado de “licencia de primera ocupación o cédula de habitabilidad”, referida en el apartado 10 del artículo 53 “*Las viviendas para uso turístico: concepto y ámbito de aplicación*” de la vigente *Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo*, del Gobierno Vasco, a fecha de 15 de diciembre de 2016, se contabilizan peticiones para 766 alojamientos turísticos. De ese número total de registros, 562 se corresponden con direcciones distintas, a nivel de calle y portal, y 733, con direcciones distintas, a nivel de piso y mano. De un superficial análisis se ha comprobado que hay solicitudes mal direccionadas, otras repetidas, otras con referencias distintas a un mismo emplazamiento o dirección postal, etc.¹.

Consultados los expedientes o solicitudes de licencia de alojamiento turístico obrantes en el Servicio de Actividades de la Dirección de Urbanismo Sostenible, se cuantifican un total de 452 alojamientos turísticos.

Si contrastamos esos expedientes con las solicitudes del certificado de la cédula de habitabilidad, anteriormente referido, y depuramos los registros en atención a las posibles repeticiones, solicitudes mal direccionadas, etc., se alcanzan los 698 edificios (direcciones a nivel de calle y portal) en donde existe como mínimo un alojamiento turístico, ascendiendo a 1.073 alojamientos, si atendemos a las direcciones a nivel de planta (altura) y mano.

A su vez, si analizamos la base de datos facilitada por Donostia Sustapena / Fomento San Sebastián, con un total de 399 registros, y uniendo y depurando la misma con los datos de las dos anteriores, se obtiene un total de 736 edificios o inmuebles edificadas afectados por el fenómeno (direcciones postales distintas) y un total de 1.237 alojamientos turísticos (direcciones a nivel de piso o planta y mano, distintas).

Por último, de un pequeño rastreo en Internet, efectuado en su día por la Sección de Información Territorial y Cartografía, se han constatado otros 69 registros; lo que, una vez depurados, da como resultado un total de 765 edificios o inmuebles en los que se detecta la presencia de uno o más alojamientos turísticos y un total de 1.306 alojamientos (direcciones distintas a nivel de piso o planta y mano).

De dichas direcciones postales detectadas se han podido georeferenciar y cartografiar un total de 750 direcciones diferentes.

Por tanto, podemos concluir en un primer momento que **el fenómeno de los alojamientos turísticos en nuestra ciudad afecta a un total aproximado de 750 inmuebles edificadas o edificios** (portales) **y el número total alcanza una cifra en torno a los 1.300 alojamientos turísticos** (probablemente algunos menos, como consecuencia de la necesidad de depurar con mayor precisión las bases de datos utilizadas).

No obstante, de sendas búsquedas por Internet de alojamientos turísticos efectuadas en esta época navideña, se tiene la sensación de que ese número podría aumentar,

¹ A fecha de cierre del presente Estudio / Informe, se han de añadir otros 130 nuevos registros relativos a la solicitud de la referida “cédula de habitabilidad”.

si bien es cierto que se desconoce cuantos alojamientos se ofrecen únicamente en época vacacional, no pudiendo considerarse como integrados en la oferta presente durante todo el año.

Por ello, -y si bien, semanalmente se sigue incrementando el número de solicitudes de la denominada “licencia de primera ocupación o cédula de habitabilidad” referida en la *Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo*-, para empezar y a los efectos del presente Estudio / Informe, podemos manejar las **cifras redondas de 1.300 alojamientos turísticos que se distribuyen entre 750 edificios o inmuebles edificadas distintos**, y que ofrecen una primera imagen aproximada del fenómeno de los alojamientos turísticos en nuestra ciudad.

- 2ª.- La segunda cuestión que nos planeamos responder es **la adecuación de la oferta de alojamientos turísticos a la normativa urbanística vigente (reducida ésta a la localización en la primera planta o asimiladas)**; es decir, ¿cuántos de dichos alojamientos turísticos cumplirían la normativa vigente respecto de su localización en la 1ª planta de las edificaciones residenciales?.

Si efectuamos ese análisis, en atención a los registros de las bases de datos manejadas e incorporamos como “planta asimilada” aquellos registros que hacen referencia a “planta baja”, “bajo”, “b”, “bj”, “entresuelo”, “en”, “entr.”, “principal” y “pr.”, obtenemos los resultados que se muestran en el siguiente cuadro:

Base de datos	Nº registros	Planta 1ª [%]	Planta asimilada [%]	Plantas 2ª y superiores [%]	Sin Identificar planta [%]
Petición cédulas	766	18,8	6,5	71,6	3,1
Actividades	452	21,5	8,4	67,5	2,6
Fomento	399	18,6	8,5	70,9	2,0
Internet	69	4,3	0,0	23,2	72,5
Total “registros”	1.686	18,9	7,2	68,3	5,6

Es decir, despreciando la información obtenida de Internet, -en la que lógicamente la mayor parte de los registros no concretan la planta o piso de los viviendas en las que se localizan los alojamientos turísticos ofertados-, podemos afirmar que cerca del 20% de los alojamientos turísticos identificados se sitúan en la planta primera de los inmuebles afectados, pudiendo cumplir así, en principio, la normativa urbanística vigente.

Asimismo, en torno al 7,5% de los alojamientos se localizan en lo que hemos denominado “planta asimilada”, -correspondiendo las mismas a las plantas bajas, entresuelos, entreplantas, principales, etc.-. El encaje de estos registros en la normativa vigente requiere de una mayor verificación de la información disponible; si bien, hemos de pensar que buena parte de los mismos no tendrían mayor problema

en cumplir la misma (en cuanto a la planta edificatoria o localización en altura se refiere).

Por tanto, podemos concluir que, en términos del conjunto de la ciudad, **cerca del 20% de los alojamientos turísticos identificados se localizan en la planta primera** de las edificaciones residenciales con presencia de alojamientos turísticos. Dicho 20% podría elevarse **hasta un 25% si incorporásemos otros alojamientos turísticos que se sitúan en las plantas que hemos denominado “asimilables”** de dichas edificaciones (una vez debidamente contrastada esa información).

Por tanto, y únicamente **en atención a la localización en altura, entre el 20% y el 25% de los alojamientos turísticos identificados podrían cumplir la normativa urbanística vigente respecto de la localización en altura dentro de los inmuebles edificados en las parcelas residenciales en donde se sitúan**; otra cuestión bien distinta, es que al mismo tiempo cumplan el resto de las condiciones o accesibilidad que resulten de aplicación si se entienden los mismos como un uso terciario.

- 3ª.- La tercera cuestión que pretendemos verificar o comprobar es **la concentración territorial de dichos alojamientos turísticos** dentro de determinados barrios o zonas del municipio.

Y efectivamente, si atendemos la localización geográfica de los registros analizados respecto de los barrios (urbanísticos) delimitados en el vigente Plan General, obtenemos el siguiente cuadro:

Barrios urbanísticos	Nº alojamientos turísticos localizados (cifra redondeada)	Porcentaje respecto del total [%]	Porcentaje acumulado respecto del total [%]
Centro	630	48,0	48,0
Gros	340	26,2	74,2
El Antiguo-Ondarreta	100	7,8	82,0
Egia	60	4,5	86,5
Amara Berri	50	3,7	90,2
Total 5 barrios con mayor número	1.180	90,2	90,2
Resto de barrios del municipio	130	9,8	100,0

Es decir, prácticamente el 75% de las viviendas que se utilizan (o pretenden hacerlo) como alojamientos turísticos se concentran en los barrios Centro y Gros de la ciudad. Casi el 50% de los alojamientos turísticos de la ciudad se localizan en el denominado Centro y algo más del 25% de los mismos se sitúan en el barrio de Gros.

Se reproduce así, en nuestra ciudad, una de las características más extendidas de este fenómeno: la de la concentración de los alojamientos turísticos en las zonas más céntricas y de mayor especialización turística (centros y cascos históricos y frentes marítimos o litorales) de las ciudades afectadas.

A los citados dos barrios urbanísticos, únicamente cabe señalar, desde el punto de vista de la existencia o presencia de alojamientos turísticos en números absolutos, los barrios colindantes de El Antiguo-Ondarreta, Egia y Amara Berri, en donde el fenómeno ha alcanzado una cierta presencia.

El conjunto de los cinco referidos barrios aglutina más del 90% del total de los alojamientos turísticos identificados en la ciudad.

Por tanto, en el resto de los 12 de los 17 barrios en los que se divide urbanísticamente el municipio, el peso de los alojamientos turísticos no alcanza conjuntamente el 10% del total de los detectados en el término municipal.

No obstante, su presencia es también distinta según esos barrios. Así, en los barrios de Aiete, Ibaeta, Igeldo e Intxaurren, la presencia de esos alojamientos turísticos es limitada, situándose entre el 1,8% y el 1,2% del total. En el resto de los barrios, -Ategorrieta-Ulía, Altza, Miracruz-Bidebieta, Loiola, Martutene, Miramón-Zorroaga y Añorga-, la presencia de los alojamientos turísticos tiene un carácter marginal y/o residual, no alcanzando el 1% del total en ninguno de ellos. Por último, en Zubieta no se ha detectado ningún alojamiento turístico.

Por último, se ha de señalar que se han localizado una serie de alojamientos turísticos en zonas de suelo clasificado como no urbanizable, a los que no les sería de aplicación la normativa expuesta en el anterior epígrafe "A", estando sujetas a un régimen urbanístico distinto.

Esa concentración, mayormente, en los barrios Centro y Gros, y con cierta presencia en los barrios de El Antiguo-Ondarreta, Egia y Amara Berri, es aún mayor, si descendemos a nivel de ámbitos urbanísticos y subámbitos.

La misma queda reflejada mediante el siguiente cuadro:

Barrio Urbanístico	Ámbito Urbanístico	Subámbito	Nº de alojamientos (redondeado)	% sobre total barrio	% sobre total ciudad
Centro	3. Parte Vieja		120	18,8	9,0
	4. Ensanche	Ensanche Oriental	60	9,1	4,4
		Boulevard - Avenida	100	15,5	7,4
		Resto de Ensanche	300	48,0	23,0
	Resto de Centro		50	8,6	4,1
Gros	1. Gros I (Zurriola / Urumea)		155	45,3	11,9
	2. Gros II (Plaza Cataluña / Avd. Navarra)		160	47,4	12,4
	3. Sagües		25	7,3	1,9
El Antiguo-Ondarreta	2. El Antiguo (Matía)		40	39,2	3,1
	Resto de El Antiguo-Ondarreta		60	60,8	4,7
Egia	1. Paseo de Francia		15	22,0	1,0
	10. Egia (Virgen del Carmen / Avd. Ametzagaina)		15	23,7	1,1
	Resto de Egia		30	54,3	2,4
Amara Berri	1. Ensanche de Amara I (Parque Araba / Pío XII)		25	52,1	1,9
	Resto de Amara Berri		25	47,9	1,8

Así, dentro del barrio urbanístico denominado Centro, más del 90% de los alojamientos turísticos del barrio se concentran en la Parte Vieja y el Ensanche. Por su parte, los ámbitos de Paseo de Miracóncha y Amara Zaharra también cuentan con cierta presencia de alojamientos turísticos, mientras que en los de Puerto, San Bartolomé y Aldapeta la presencia, en términos absolutos, de viviendas utilizadas turísticamente es residual. En San Roque no se ha detectado ningún alojamiento turístico.

El barrio de Gros presenta una cierta homogeneidad en la distribución geográfica de esos alojamientos, siendo menor su peso, en términos absolutos, en Sagües.

Geográficamente algo más de 2 de cada 3 alojamientos turísticos de la ciudad se sitúan en el conjunto de la Parte Vieja, el Ensanche y Gros (sin incluir Sagües), correspondiendo algo más de 1 de cada 3 alojamientos al Ensanche y otro de cada 3 alojamientos al conjunto de la Parte Vieja y Gros (sin incluir Sagües).

Por último, los barrios de El Antiguo-Ondarreta, Egia y Amara Berri, presentan una importante concentración de sus alojamientos turísticos en los ámbitos urbanísticos de El Antiguo (Matía), Egia (Virgen del Carmen / Avda. de Ametzagaina) y Paseo de Francia, y Ensanche de Amara I (Parque de Araba / Pío XII), respectivamente.

Se incorporan planos a escala 1/5.000, en los que se ha recogido la localización de esos alojamientos turísticos en los subámbitos de mayor presencia dentro de los cinco barrios referidos.

- 4ª.- La cuarta y necesaria cuestión que ha de analizarse en el estudio de este fenómeno es **el peso proporcional que tienen esas viviendas convertidas en alojamientos turísticos respecto del total del parque de viviendas existentes en un barrio, ámbito o subámbito**. Ello permitirá un primer acercamiento de una manera cuantitativa a la sensación o percepción que la población residente en un concreto barrio o ámbito tiene respecto de la sobrecarga que ese fenómeno conlleva en el normal desempeño de su vivir diario.

Los datos referidos al conjunto del total de las viviendas existentes en cada uno de los ámbitos espaciales analizados se han obtenido a partir de la información obrante en la base de datos del Catastro de Urbana. En dicha base de datos, tanto edificaciones de carácter residencial destinadas en su integridad a otros usos (hoteleros y oficinas, mayormente) como parte o plantas de las mismas destinadas a usos distintos del de vivienda, no tienen la consideración de viviendas, por lo que no han sido incluidas dentro de ese parque residencial, si bien urbanísticamente debieran computarse como tales. Por ello, para un concreto y más correcto análisis, es necesaria la realización previa de una importante labor de encaje de los criterios urbanísticos y los fiscales, la cual no se ha podido efectuarse en el contexto de la elaboración del presente Estudio / Informe.

No obstante, la labor efectuada permite ofrecer unos primeros datos y comentarios generales, a nivel de barrios, ámbitos urbanísticos y subámbitos, susceptibles de posteriores reajustes.

En el conjunto del municipio, el fenómeno de la conversión de viviendas en alojamientos turísticos afecta a poco más del **1,5% del parque residencial existente**. Es decir, poco más del 1,5% del total de las viviendas existentes en el municipio se ha reconvertido, total o parcialmente (habitaciones), en alojamientos turísticos. (Ello, sin incluir las posibles viviendas destinadas a otros usos, -hoteleros, de oficinas, etc.-). No se tienen datos de si esa conversión es completa durante todo el año o se limita únicamente a determinadas épocas de mayor afluencia turística (estivales y vacacionales).

Si efectuamos ese análisis a nivel de los barrios urbanísticos delimitados en el vigente Plan General, podemos afirmar lo siguiente:

- El barrio con mayor presencia, en términos absolutos, de alojamientos turísticos es también el que presenta mayor peso proporcional de dichos alojamientos respecto del total del parque residencial. Así, en el denominado barrio urbanístico Centro, algo más del 5% de su parque de viviendas ha modificado su uso residencial por el de alojamiento turístico.

En realidad ese porcentaje es mayor si atendemos al número potencial de viviendas que actualmente se destinan a usos hoteleros y de oficinas, en las parcelas residenciales ordenadas. Una primera imagen de ello queda recogida en el plano "2.a" del presente Documento, en donde se han recogido las localizaciones de hoteles y pensiones.

Su distribución por ámbitos y subámbitos no es homogénea, si no que responde a una de las características más extendidas del fenómeno de alojamiento turístico del conjunto de las ciudades europeas con marcado turismo urbano. Dicha característica no es otra que la mayor concentración de esos alojamientos turísticos en el frente costero y en los cascos históricos.

Así, es el ámbito del Paseo de Miraconcha el que presenta el mayor peso proporcional de alojamientos respecto de su parque residencial, no sólo del barrio, sino de todo el municipio, superando el 10% del mismo con dicho destino. A su vez, en el subámbito entre Boulevard - Avenida los alojamientos turísticos superan también el 6% del parque residencial, y los ámbitos Puerto y Parte Vieja presentan asimismo un peso proporcional cercano a ese 6%. Por último, el subámbito Ensanche Oriental muestra también un peso superior a la media del barrio, con cerca del 5,5% de sus viviendas reconvertidas en alojamientos turísticos.

Junto a esos alojamientos, la presencia de un importante número de hoteles y pensiones en dichos ámbitos contribuye de forma sustancial a generar la sensación de cierta congestión turística en los mismos, acrecentada en la Parte Vieja por la elevada oferta de restauración y ocio, de fuerte atractivo para los turistas y visitantes.

- El segundo barrio con mayor presencia de alojamientos turísticos respecto del número de viviendas existentes, es Igeldo, con el 4,6% de sus viviendas convertidas en alojamientos turísticos; si bien su peso en números absolutos es reducido (no alcanza los 20 alojamientos turísticos). Dentro de ese porcentaje resulta necesario diferenciar los alojamientos ubicados en viviendas emplazadas en el ámbito urbano (Pueblo de Igeldo y Ameztzi) y los alojamientos registrados en edificaciones situadas en el suelo no urbanizable.
- Por su parte, el segundo barrio con mayor presencia, en términos absolutos, de alojamientos turísticos es el tercero en el ranking de mayor peso proporcional de dichos alojamientos respecto del total del parque residencial. Así, en Gros, algo más del 3,5% de sus viviendas se destinan a alojamientos turísticos.

Su distribución por ámbitos vuelve a confirmar la mayor condensación de este fenómeno en el frente costero (en este caso, incluido el frente fluvial al río Urumea). Así, son los ámbitos de Gros I (Zurriola / Urumea) y Sagües, con porcentajes en torno al 6% de sus viviendas convertidas en alojamientos turísticos, los presentan un peso muy superior (duplican) al ámbito que podríamos denominar "interior", Gros II (Plaza Cataluña / Avda. Navarra), en donde apenas se alcanza el 2,5% del total de su parque residencial. Incluso, si echamos un vistazo a su localización reflejada en el plano "2b" de este Documento, dentro de ese mismo ámbito "interior" la localización de los alojamientos tiende hacia los frentes costeros y fluvial, siendo mucho menor hacia su interior.

- Únicamente en otro barrio de la ciudad el peso o presencia de los alojamientos turísticos respecto de su parque residencial supera el 1,0% del total. Es el barrio urbanístico de El Antiguo-Ondarreta, en donde la presencia de esos alojamientos

turísticos no llega a alcanzar el 1,5% del parque residencial, si bien con una mayor concentración en el ámbito urbanístico de “El Antiguo” (Matía), en donde se supera el 2,0%.

- En el resto de los barrios del municipio el peso de las viviendas convertidas en alojamientos turísticos no alcanza el 1,0% de sus respectivos parques residenciales. No obstante, si descendemos a nivel de ámbito urbanístico, los barrios de Egia y Amara Berri presentan dos ámbitos con mayores porcentajes. Por un lado, el ámbito de Paseo de Francia, en Egia, la presencia de esos alojamientos turísticos presenta un peso superior al 6% (por encima de ámbitos y subámbitos como Puerto, Parte Vieja y Ensanche Oriental y justo después del subámbito denominado Boulevard - Avenida), y por otro, el ámbito Ensanche de Amara I (Parque Araba / Pío XII), en el que se supera el 1,0% de las viviendas del parque residencial con destino a alojamientos turísticos.

El siguiente cuadro, -en el que se ha incorporado asimismo el peso proporcional relativo a las plantas primera y asimilada-, muestra los datos anteriormente comentados respecto de los cinco barrios con mayor número absoluto de alojamientos turísticos de la ciudad:

Barrio Urbanístico	Ámbito Urbanístico	Subámbito	% alojamientos turísticos / total de viviendas		
			Total	En 1ª planta	En planta asimilada
Centro	2. Puerto		5,9	7,4	0,0
	3. Parte Vieja		5,8	8,0	20,0
	4. Ensanche	Ensanche Oriental	5,4	5,8	22,0
		Boulevard - Avenida	6,3	11,3	29,4
		Resto de Ensanche	4,9	5,6	17,2
	7. Paseo de Miraconcha		10,2	10,5	3,8
	Resto Centro (Aldapeta / Amara Zaharra / San Bartolomé)		2,8	2,5	3,0
	Total Centro		5,0	6,1	11,2
Gros	1. Gros I (Zurriola / Urumea)		6,3	7,5	11,7
	2. Gros II (Plaza Cataluña / Avd. Navarra)		2,5	2,7	5,6
	3. Sagües		5,9	5,3	23,1
	Total Gros		3,7	4,1	9,1
El Antiguo-Ondarreta	2. El Antiguo (Matía)		2,0	2,3	1,0
	Resto de El Antiguo-Ondarreta		1,2	1,0	3,0
	Total El Antiguo - Ondarreta		1,4	1,3	2,5
Egia	1. Paseo de Francia		6,1	10,2	61,5
	10. Egia (Virgen del Carmen / Avd. Ametzagaina)		0,5	0,7	0,0
	Resto de Egia		0,9	8,8	0,6
	Total Egia		0,9	1,2	2,0
Amara Berri	1. Ensanche de Amara I (Parque Araba / Pío XII)		1,2	2,3	0,0
	Resto de Amara Berri		0,2	0,2	0,0
	Total Amara Berri		0,3	0,5	0,0

Es decir, la mayor presencia de los alojamientos turísticos respecto del número de viviendas existentes se da en los ámbitos urbanísticos y subámbitos de Paseo de Miracóncha (10,2%), Boulevard - Avenida (6,3%), Gros I (Zurriola / Urumea) (6,3%), Paseo de Francia (6,1%), Puerto (5,9%), -si bien su número en términos absolutos es muy reducido (6 alojamientos localizados)-, Sagúes (5,9%), Parte Vieja (5,8%) y Ensanche Oriental (5,4%).

No obstante, se ha de recordar que la presencia turística y la sensación de cierta “sobrecarga” turística en determinados barrios o zonas de la ciudad por parte de sus residentes, no está únicamente motivada por la presencia de dichos alojamientos turísticos, a los que se ha de sumar el resto de la oferta hotelera, -muy importante en ámbitos como Parte Vieja, Ensanche y Gros-; sino que el propio atractivo que esas zonas de cascos históricos y frentes litorales, con un importante número de establecimientos de hostelería y comercio, destinados en buena parte a satisfacer las demandas de turistas y visitantes, contribuye de forma importante, a generar esa sensación y/o percepción de “congestión” en los espacios públicos, lo que conlleva cierto rechazo de la población residente, que no siente beneficio alguno derivado de las actividades turísticas. Es más en ocasiones, dicha población residente se siente expulsada no sólo por la “congestión” sino por la subida de precios, tanto en la vivienda como en los servicios comerciales, como consecuencia de la conversión de viviendas en alojamientos turísticos y de la afluencia masiva de turistas y visitantes a los negocios de ocio y restauración.

- 5ª.- Por último, si efectuamos un **análisis conjunto de la presencia de estos alojamientos turísticos** a nivel de barrio, ámbito y subámbitos, -centrándonos en aquellos que tienen mayor peso absoluto en número de alojamientos-, **y el nivel de cumplimiento de la norma referente a la primera planta de las edificaciones residenciales**, podemos concretar que la media del 20% para el conjunto de la ciudad, presenta datos distintos si descendemos a los ámbitos o subámbitos analizados.

Así, el mayor grado de cumplimiento de la norma relativa a la localización en la planta primera de las edificaciones de carácter residencial se da en el ámbito de Paseo de Francia (casi el 40% de los alojamientos localizados se sitúan en dicha planta), seguido de la Parte Vieja (más del 25%) y Boulevard - Avenida, Egia (Virgen del Carmen / Avda. Ametzagaina) y El Antiguo (Matía), los tres con más del 20% de los alojamientos localizados en la planta primera de sus respectivas edificaciones.

En el caso contrario, se sitúan los tres ámbitos del barrio de Gros, que no alcanzan la media de la ciudad, en donde los alojamientos turísticos detectados situados en esa primera planta se sitúan entre el 16% y el 17%. Ese mismo 16% es el porcentaje que presenta el Ensanche de Amara I (Parque Araba / Pío XII). Se trata, en todos los casos, de ámbitos donde el porcentaje de alojamientos localizados en la primera planta de las edificaciones residenciales es menor, debido en parte a un mayor perfil de las edificaciones residenciales situadas en los mismos.

Los porcentajes referidos al grado de cumplimiento de ese condicionante de la primera planta, junto al de las plantas que hemos denominado “asimiladas”, quedan reflejados en el siguiente cuadro:

Barrio Urbanístico	Ámbito Urbanístico	Subámbito	% 1ª planta	% planta asimilada
Centro	3. Parte Vieja		26,3	6,8
	4. Ensanche	Ensanche Oriental	14,0	15,8
		Boulevard - Avenida	21,7	5,1
		Resto de Ensanche	15,6	7,3
	Resto de Centro		20,4	5,6
Gros	1. Gros I (Zurriola / Ramón Mª Lili)		17,4	4,5
	2. Gros II (Plaza Cataluña / Avd. Navarra)		16,1	4,9
	3. Sagües		16,0	24,0
El Antiguo-Ondarreta	2. El Antiguo (Matía)		20,0	2,5
	Resto de El Antiguo-Ondarreta		16,1	14,5
Egia	1. Paseo de Francia		38,5	61,5
	10. Egia (Virgen del Carmen / Avd. Ametzagaina)		21,4	0,0
	Resto de Egia		21,9	9,4
Amara Berri	1. Ensanche de Amara I (Parque Araba / Pío XII)		16,0	0,0
	Resto de Amara Berri		13,0	0,0

A la vista de los datos y resultados obtenidos en esta primera aproximación al fenómeno de los alojamientos turísticos en la ciudad de San Sebastián, y a falta de una mayor depuración de los mismos y de una necesaria mayor profundización en el análisis de los resultados una vez depurados aquellos, podemos apuntar que si bien el fenómeno no ha alcanzado a nivel de la ciudad de San Sebastián unos niveles de congestión y sobrecarga importantes, sí que en determinados barrios o zonas de misma, su presencia se manifiesta ya como molesta para sus residentes. Ello ahonda en la necesidad de que, por parte del Ayuntamiento, se vayan definiendo y adoptando las medidas que resulten necesarias para la correcta coexistencia de esos usos y los propios de la ciudadanía que conforma la ciudad.

IV.- REFLEXIONES Y PREMISAS: LOS OBJETIVOS DE CIUDAD EN LOS USOS TURÍSTICOS.

Mediante este apartado se pretende exponer una serie de reflexiones, premisas y/o consideraciones, enfocadas a la búsqueda de un correcto encaje y convivencia de un modelo de ciudad enfocado a la mejora de la misma para su ciudadanía, con el desarrollo equilibrado de los usos turísticos. El enunciado del mismo subraya ya esa idea: no se trata de contraponer el modelo de ciudad frente a los usos turísticos, sino alcanzar una compatible comunión del normal desarrollo de la vida de los habitantes de la ciudad junto con los turistas y visitantes a la misma.

Y en ello, aunque intentemos huir de lo cuantitativo, parece evidente que el peso y la proporcionalidad de los habitantes (residentes) / turistas tiene mucho que ver, pues en el extremo de una presencia masiva de turistas (y visitantes), la ciudad (o parte de ella) se convierte en una especie de parque temático, que tras el cierre de su horario, quedará desierta y sin uso.

Por ello, en la búsqueda de las posibles soluciones a los impactos negativos de esa actividad de alojamientos turísticos, -en muchas ocasiones, inseparables del resto de la actividad turística-, consideramos adecuado tener en consideración las siguientes reflexiones y/o premisas:

- * San Sebastián ha de ser una ciudad para vivir (residir), en la que se ha de garantizar y priorizar el derecho al uso y disfrute de la ciudad a sus ciudadanas y ciudadanos. Es decir, la ciudadanía residente debe tener prioridad.

Todo ciudadano tiene derecho a vivir en paz y a que el beneficio de terceros no le repercuta negativamente. Y es indudable que, cuando el fenómeno de los alojamientos turísticos alcanza unos niveles de concentración y saturación en determinados barrios y/o zonas de las ciudades turísticas, surge una progresiva percepción y sensación de pérdida de calidad de vida de su población local, ante las incomodidades asociadas a su existencia y al encarecimiento del alquiler y precio de las viviendas, lo que les expulsa progresivamente de esos barrios o zonas.

Por tanto, la necesaria regulación de los alojamientos turísticos desde elaborarse desde la perspectiva de la protección de la ciudadanía, de la comunidad y del derecho de las ciudadanas y ciudadanos al bienestar.

Y para ello, no se ha de permitir que la actividad de alojamientos turísticos sustituya los usos residenciales en ningún barrio o ámbito de la ciudad. Es decir, se ha de proteger y garantizar en todos los barrios urbanos de la ciudad el correcto desarrollo de su principal función: la residencial.

Y cuando decimos “sustituya” no pretendemos hacerlo en términos cuantitativos, sino cualitativos, en clara referencia a la percepción y al sentimiento que los residentes de un determinado barrio o ámbito van adquiriendo del fenómeno turístico en general.

En este sentido, cabe señalar que, de la misma manera que los habitantes de Barcelona ya han manifestado que el turismo se ha convertido en su segunda preocupación (los propios turistas ya empiezan a ver el turismo como un problema), las vecinas y vecinos de Parte Vieja vienen manifestando esa percepción negativa del fenómeno turístico. Ello es consecuencia de la concentración en dicho ámbito de multitud de usos y actividades vinculadas al turismo: hoteles, pensiones, alojamientos turísticos y usos comerciales y de restauración y ocio en las plantas bajas, lo que conlleva un cierto grado de saturación de sus calles y espacios públicos, sobre todo en determinadas fechas.

Por ello, se entiende necesario realizar una serie de trabajos, encuestas y estudios con el vecindario de los ámbitos urbanísticos en los que la presencia turística, a través de la implantación de hoteles, pensiones y conversión de viviendas en alojamientos turísticos, alcanza mayores niveles.

Mientras tanto, la técnica de la zonificación puede resultar adecuada para limitar en esos ámbitos la sobrecarga o sobresaturación de esos usos turísticos respecto del residencial. Y, a esos efectos, ha de señalarse que ya existen determinaciones aplicables en el vigente Plan General: la edificabilidad urbanística sobre rasante destinada a usos lucrativos autorizados diversos del residencial será como máximo el 40% de la edificabilidad urbanística sobre rasante total de la Zona Global.

- * San Sebastián requiere un turismo responsable y sostenible.

El turismo es uno de los activos importantes de la ciudad. Su mantenimiento en el tiempo y la sostenibilidad en su ejercicio es una responsabilidad de los gobernantes de la ciudad.

Por ello, hay que buscar la forma de encajar el turismo en la ciudad intentando minimizar los impactos negativos que genera.

La única manera de alcanzar un turismo sostenible que perdure en el tiempo, es reduciendo al mínimo el impacto ambiental y social que su desarrollo genera en la ciudad.

En coherencia con ese objetivo, la dispersión en el tiempo (que los turistas se distribuyan a lo largo de todo el año, lo que parece se está incrementando en nuestra ciudad) y en el espacio (que las actividades turísticas se distribuyan entre los diversos barrios y ámbitos de la ciudad, lo que requiere potenciar la implantación de esos usos de alojamiento turísticos, -hoteles, hostales, pensiones, viviendas reconvertidas en alojamientos turísticos, etc.-, en parcelas situadas en barrios no céntricos de la ciudad), se ha de convertir en uno de los objetivos primordiales, tanto del urbanismo, como de los gestores turísticos de la ciudad.

Y en esa gestión, -como veremos más adelante-, no han de descartarse fórmulas que devuelvan a la colectividad parte de los rendimientos económicos que el turismo genera en los propietarios de esas viviendas reconvertidas en alojamientos turísticos.

En definitiva, el propio futuro de la ciudad como destino turístico está en juego.

- * Al tiempo que se ha de garantizar el derecho de la ciudadanía local, se ha de buscar unas garantías mínimas en materia de servicios mínimos, seguridad, prevención de incendios y accesibilidad, para el propio turista.

Para ello, se han de incorporar a nuestras ordenanzas urbanísticas y edificatorias, medidas y determinaciones relativas a las dimensiones mínimas de los espacios, las calidades, dotaciones y servicios mínimos exigibles, la seguridad frente a incendios y las normas de accesibilidad. Todo ello como resultado lógico de la consideración del alojamiento turístico como un establecimiento de pública concurrencia. En ese sentido la aplicación de las vigentes normas de accesibilidad y seguridad contra incendios en los edificios puede constituir una referencia o punto de partida.

- * Se ha de pretender una adecuada mixtura de usos mediante el encaje sostenible de las actividades turísticas, -como actividades económicas-, en el tejido residencial de los distintos barrios urbanos de nuestra ciudad.

Para ello, se hace necesario incorporar expresamente la actividad de alojamiento turístico en el proceso de planificación urbana. Dado que nos encontramos ante una nueva actividad económica, la ordenación urbanística ha de establecer estrategias diferenciadas de localización y crecimiento de esta oferta en los distintos ámbitos urbanísticos (zonificación), evitando la concentración en las zonas más céntricas (lo que ya ocurre en nuestra ciudad), fomentando, la oferta mayormente en edificios dedicados exclusivamente a esta actividad y en otros barrios y ámbitos de la ciudad.

Por ello, mediante la técnica de la zonificación y a partir del modelo actual de ciudad y de su capacidad de carga turística, se han de establecer los ámbitos de preferente localización, los ritmos de crecimiento, los límites de concentración máxima que evite su saturación en determinadas zonas, con los objetivos de impedir la perversión de las identidades de cada barrio, la expulsión de sus poblaciones residentes y las incomodidades para sus vecinos.

En esto último, a priori, dos son los conjuntos de medidas más directas y evidentes:

- por un lado, establecer mecanismos adecuados y suficientes para dar control a las comunidades de vecinos de los inmuebles donde se implantan los alojamientos turísticos (verificación de las normas de comunidad, comunicación previa a la misma, exigencia de certificado de conformidad, registro de alojamientos turísticos, establecimiento de prohibiciones para propietarios y turistas, ...);
 - por otro, dirigir la localización de los usos de alojamiento turístico, por un lado, a edificaciones completas, y por otro, a aquellas parcelas donde los problemas de convivencia con los residentes sean menores.
- * Es necesaria la definición y aplicación de políticas públicas destinadas a gobernar las actividades turísticas y a distribuir los costes y beneficios que de ella se derivan.

En ese sentido, y en coherencia con la legislación vigente, resulta necesario plantear la conveniencia de la aplicación de la recuperación por parte de la comunidad (colectividad) de parte de las plusvalías generadas por la acción urbanística (15%). Se trata de aplicar los mismos criterios que actualmente se aplican a las licencias de división de viviendas y de cambio de uso de comercial/terciario a viviendas.

En este sentido, y dado que nos encontramos ante una actividad de marcado carácter lucrativo, que conlleva unos efectos claramente negativos sobre el mercado inmobiliario para los residentes, al tiempo de que se aprovecha de las propias condiciones urbanas de la ciudad, el establecimiento de una fórmula de recuperación por parte de la ciudadanía de parte de dicha plusvalía, en el marco de la legislación urbanística vigente, es una cuestión a tener en consideración en la futura regulación urbanística.

Se han de gobernar las transformaciones urbanas en favor de la mayoría de la población residente en la ciudad. Ello está en total coherencia con, por un lado, la propia legislación urbanística vigente, y, por otro, con los propios criterios municipales en su aplicación.

- * Necesariamente, el conjunto de esas medidas han de considerar el fenómeno de los alojamientos turísticos como una parte de la problemática global que el turismo y las actividades vinculadas al mismo generan en las ciudades. En ella, el Ayuntamiento puede contribuir desde la ordenación urbanística, mediante la zonificación y las licencias, pero resulta necesario que otras Administraciones con competencia, tanto en materia de turismo como fiscal, adopten asimismo las medidas reguladoras relativas a su necesaria gestión.
- * Es necesaria una visión integral para gestionar la ciudad, teniendo en cuenta las actividades turísticas, con implicación del conjunto de la ciudadanía, residentes y empresarios del sector turístico.

No es posible solucionar los problemas que dicha actividad genera desde una visión sectorial y única.

- * En definitiva, las líneas maestras de actuación deben ir dirigidas hacia:
 - Limitar el crecimiento de los usos y actividades turísticas (incluidos los alojamientos turísticos) en el “centro” de la ciudad, redirigiendo los mismos al resto de la ciudad. Ello debe de ir acompañado de una redistribución de eventos y mayores inversiones hacia la periferia de la ciudad, siempre vinculadas a unas adecuadas políticas de movilidad pública.
 - Establecer fórmulas de recuperación de parte de las plusvalías generadas por esas actividades, en beneficio de la colectividad y de los barrios y/o zonas que sufren mayor “presión” turística.
 - Y, por último, dotar de los medios y recursos adecuados y necesarios con el objeto de hacer cumplir la normativa vigente y la que resulte de su posible modificación.

V.- CONCLUSIONES Y/O PROPUESTAS.

Está claro que la extensión y el potencial de crecimiento de esa oferta de alojamiento turístico, consistente en viviendas que sustituyen su uso residencial por el de alojamiento turístico, constituyen un importante desafío para la ciudad de San Sebastián y su modelo urbanístico, como ciudad de destino turístico de carácter urbano.

Es cierto que la situación actual dista mucho de la que han alcanzado otras ciudades turísticas, también de marcado carácter urbano, pero también es cierto que si se pretende minimizar los impactos negativos derivados de su proliferación y concentración en determinados y concretos barrios y/o zonas de la ciudad, se han de adoptar medidas; y básicamente, esas medidas han de ser restrictivas, de control y de fiscalización.

Está claro que nos encontramos ante un problema global ya presente en los principales destinos turísticos del mundo, muchos de los cuales disponen ya de marcos normativos para tratar de limitar o paliar los impactos desfavorables de este fenómeno, o incluso prohibir de facto este tipo de alojamientos (Baleares prohíbe el destino con ese uso de los pisos en inmuebles con propiedad horizontal o edificios plurifamiliares; y Canarias limita su comercialización exclusivamente a zonas turísticas), por considerarlos perjudiciales para el desarrollo de su modelo turístico y de convivencia ciudadana.

También es cierto que tras la constatación de los principales impactos negativos enunciados en el apartado II del presente Documento, en esas ciudades se ha primado la necesidad de acelerar la puesta en marcha de una regulación que dote de un carácter legal al fenómeno, frente a un análisis más profundo de sus implicaciones.

La mayor parte de los estudios realizados sobre el tema concluyen en dos cuestiones:

.- por un lado, la necesidad de una regulación normativa de este fenómeno con unas pautas mucho más restrictivas que las existentes con anterioridad (en muchas ocasiones, inexistentes);

.- y por otro, la necesidad de dotarse de notables medios y recursos para mantener el estricto y permanente control administrativo para su cumplimiento.

Si bien no son trasladables de forma automática las determinaciones aplicadas en otras ciudades, sí que parece aconsejable, conocerlas y, en su caso, tenerlas en cuenta.

A continuación se exponen brevemente algunas de las ideas de por dónde han ido esas regulaciones:

- * **Con el objeto de proteger la convivencia y a la población local, la mayor parte de las normas han recurrido a la figura urbanística del “zonning” o zonificación.**

Barcelona ha establecido zonas en las que ya no puede autorizarse ningún alojamiento turístico más; estableciendo una zonificación gradual de sus principales barrios y distritos turísticos.

París, con el propósito de preservar los barrios y zonas centrales para los residentes, protege el uso de vivienda y exige el cambio de uso de las viviendas de residencial a turístico, lo que requiere una solicitud específica de autorización municipal (únicamente quedan exentas de ella las viviendas habituales para sus propietarios durante un mínimo de 8 meses) y plantea una compensación en términos urbanísticos de calificación de nuevo techo residencial (con posible compensación económica) y unas multas con cuantías muy elevadas (25.000 euros que pueden incrementarse por el tiempo de infracción).

Miami únicamente permite dichos alojamientos turísticos en determinadas zonas de la ciudad, supeditados a la solicitud de autorización de actividad turística, prohibiendo y considerando ilegales los que se sitúen fuera de esas zonas.

Nueva York tiene una regulación muy restrictiva, diferenciando entre tipos de vivienda, prohibiéndolo tajantemente en algunos tipos, en función de una zonificación de la ciudad que responde a los principios de su modelo urbano. Además otorga mucha importancia al papel de la comunidad de propietarios, examinando al detalle el contenido de sus estatutos, en los que mayormente se vetan todo tipo de actividades distintas a la residencia habitual por sus propietarios.

- * **Con el objeto de proteger al turista y garantizar las dotaciones mínimas de esos alojamientos, la mayor parte de las regulaciones han hecho hincapié en el nivel de calidades exigibles, en la seguridad y la integridad física de los residentes y de dichos turistas, así como en la capacidad de alojamiento.**

Las ciudades italianas de Roma y Milán son estrictas desde el punto de vista de la exigencia de las dotaciones mínimas que deben cumplir esos alojamientos, con el objeto de que se ofrezca un servicio de calidad (superficies mínimas por huésped, -28 m²(t) para una persona y 38 m²(t) para dos, en caso de estudios o apartamentos-, cama, -8 m²(t) de área, sin incluir accesorios-, ventilación, sanitarios, limpieza, etc.); lo que reduce la posibilidad de destino de buena parte de sus viviendas.

Chicago, en donde hasta 2011 el alquiler de viviendas para uso vacacional estaba prohibido, ha introducido la posibilidad de alquiler vacacional en viviendas de más de 6 habitaciones, requiriendo una licencia especial, con inspección, revisión y pago de una tasa.

Amsterdam, en atención a la protección de la seguridad y salubridad para los residentes del inmueble, es muy exigente con la normativa contra incendios y limita a 4 personas el número máximo de huéspedes que pueden alojarse al mismo tiempo en un inmueble,

independientemente de su superficie. Las infracciones conllevan multas de hasta 30.000 euros.

Singapur no permite alquileres por periodos inferiores a 6 meses, considerando ilegales todos aquellos con periodos inferiores, no pudiendo convivir un máximo de 8 habitantes por vivienda (incluidos los propietarios si residen en la misma) y con una superficie mínima de 10 m²(t) por persona.

*** En relación con la capacidad de alojamiento y los conceptos de habitualidad y de profesionalidad vinculados a esos alojamientos turísticos.**

Amsterdam únicamente permite el alquiler de corta duración de viviendas particulares como una actividad no habitual, en la residencia habitual y limitada a 60 días al año. Suyo es el lema **“las casas no son hoteles”**. El importe de sus sanciones es elevado.

San Francisco, desde febrero de 2015 únicamente permite el alquiler de la vivienda propia (impidiendo el alquiler profesional), siempre y cuando se ocupe efectivamente durante al menos 275 días al año o el 75% si no se ha ocupado el año natural completo. Es decir, se permite alquilar un máximo de 90 días/año. Es obligatorio su registro, con multas por incumplimiento. No obstante ha reconocido su marco como de imposible control. En dos meses y medio de su entrada en vigor, únicamente se dieron 455 peticiones de inscripción frente a las más de 5.000 viviendas ofertadas en las webs, aprobándose únicamente 170 solicitudes, lo que apenas representa el 3,5% del mercado. Dada la falta de colaboración de propietarios y plataformas, se está revisando la norma, de cara a endurecerla, pero reconociendo su difícil control.

Nueva York, respecto de un determinado tipo de viviendas, requiere que estén ocupadas, al menos, por uno de los residentes habituales de la misma. Su objeto es posibilitar el “compartir la experiencia con el anfitrión”; si bien, según la mayoría de los estudios turísticos ese objetivo carece de relevancia para la mayor parte de los turistas.

Miami diferencia entre la utilización profesional de los inmuebles para actividades alojativas y la utilización de los propietarios que residen en esos inmuebles, habitados por turistas durante un máximo anual (época vacacional) o imposibilitando el encadenamiento sucesivo de diferentes inquilinos. Fija unos porcentajes límites para los primeros y diferencia su tratamiento fiscal.

Milán obliga al arrendador de 3 o más viviendas a constituirse como empresario, aplicándole las exigencias fiscales correspondientes.

Chicago limita a 6 el número máximo de habitaciones que cada propietario puede poner a disposición de los turistas.

Tras esta breve exposición de algunas de las determinaciones contenidas en las normativas y regulaciones propias de determinadas ciudades turísticas, finalizamos el presente Estudio / Informe con una serie de conclusiones y/o reflexiones, mayormente, de carácter personal, que, como no puede ser de otra manera, quedan sometidas a otras, mejor fundadas, y que únicamente pretenden contribuir en el debate hacia la necesaria regulación del fenómeno de las viviendas utilizadas como apartamentos turísticos en nuestra ciudad.

Dichas conclusiones y/o propuestas son las siguientes:

- * El hecho de que una vivienda se destine a alojamiento turístico debe ser considerado un cambio de uso, de residencial a terciario hotelero, lo que ha de conllevar la aplicación de la correspondiente normativa al efecto (urbanística, accesibilidad, contra incendios, etc.).

Una vivienda que aloja turistas se separa de su fin principal de servir de residencia habitual para las personas. Y así ha de tratarse normativamente. Desde este punto de vista, la normativa elaborada a partir de esa premisa protegerá en mayor medida el conjunto de derechos de consumidores y usuarios (aplicación de condiciones de accesibilidad, contra incendios, servicios mínimos, etc.), lo que encaja mejor con la idea de un turismo de calidad y sostenible.

En ese contexto, se ha de atender a la normativa vigente en materia de accesibilidad (existencia de ascensor, cumplimiento de dimensiones mínimas para personas con movilidad reducida, etc.), contra incendios, y de dotaciones y servicios mínimos para esos usos terciarios, al objeto de analizar la necesidad y/o conveniencia de, en su caso, modificarla o reajustarla, adecuándola a los objetivos que se vinculen a ese uso concreto de alojamiento turístico (en locales que inicialmente se ordenan como vivienda).

Si ese objetivo es limitativo, la exigencia de cumplir las condiciones de accesibilidad y medidas contra incendios aplicables a los usos terciarios en los inmuebles ubicados en parcelas residenciales de zonas como Parte Vieja pudiera constituir un instrumento muy útil para su consecución. Para ello, resulta aconsejable estudiar el grado de cumplimiento de dicho requisito en el conjunto de sus inmuebles residenciales y especialmente en aquellos que cuenten con algún alojamiento turístico localizado y analizar la oportunidad de incorporar un régimen específico en relación a las referidas condiciones de accesibilidad y seguridad, para los usos de alojamiento turístico, a ejercer a partir de locales previamente regulados como vivienda.

- * El alquiler de habitaciones de una vivienda mientras la misma constituya la residencial habitual de su titular, en principio, no debiera conllevar mayores problemas de comunidad y/o vecindad, y puede constituir un componente de ingreso económico complementario para la propiedad. El problema radica en el control y comprobación de la veracidad de dicha coexistencia entre residencia habitual y alojamiento turístico, que no puede limitarse a la mera constancia del empadronamiento del titular.

Ese mismo resultado pudiera producirse en supuestos de limitación temporal del alquiler turístico (fines de semana, época estival, uno o dos meses, etc.) de una unidad completa de vivienda. Es una cuestión a estudiar.

En todo caso, esa actividad debe estar supeditada a un determinado grado de control administrativo (registro urbanístico y turístico) y económico (fiscal).

No obstante, tal y como ocurre en muchas otras ciudades turísticas, cabe señalar que en nuestra ciudad la mayor parte de las viviendas que se destinan a alojamientos turísticos se localizan en zonas y/o barrios con unos elevados precios de vivienda (tanto en compra como en alquiler), lo que cuestiona seriamente el hecho de que ese mercado responda a la necesidad de complementar las rentas por parte de su propiedad (sin perjuicio de que puedan existir esos casos), encontrándonos mayormente ante supuestos de responder a una actividad económica, con carácter lucrativo, ejercida por titulares de situaciones económicas notablemente desahogadas.

En ese sentido, se han encontrado propietarios que ofrecen más de una vivienda como alojamiento turístico, como resultado de adquisiciones expresamente dirigidas a este mercado turístico, lo que conlleva un efecto contrapuesto respecto del mercado inmobiliario para residentes, incrementando los precios, tanto en venta como en alquiler, haciéndolos, en determinados casos, inasumibles para aquellas personas que persiguen su uso de residencia permanente y habitual.

A esos efectos, resultaría conveniente estudiar la titularidad de esas viviendas destinadas a alojamientos turísticos (particulares o empresas, número de viviendas correspondientes a una misma propiedad, si responden a situaciones de segunda vivienda en la ciudad, etc.), con el objeto de limitar a un determinado número de viviendas de un mismo propietario (por ejemplo, más de 2 viviendas), a los efectos de definir y proponer tratamientos fiscales diferenciados, ante la Hacienda Foral de Gipuzkoa.

- * La expulsión gradual de la población residente de determinadas zonas o barrios de nuestra ciudad, motivada por la concentración de actividades turísticas en los mismos, debe constituir una preocupación para el Ayuntamiento, ante la que se debe regular con el objeto de evitarla.

En ese objetivo, la técnica de la zonificación urbanística constituye una herramienta de gran valor, que permite dar distinta respuesta en atención al grado de presencia que se considere óptima para alojamientos en los distintos barrios o zonas de la ciudad

En ese contexto, la actual limitación, con carácter de máximo, del porcentaje del 40% de la edificabilidad urbanística sobre rasante total de las zonas globales “A” (Residenciales) que se puede destinar a usos lucrativos autorizables distintos del residencial ha de constituir la primera referencia a ese respecto.

Dicho porcentaje, -en el que recordemos debe incluirse la edificabilidad urbanística destinada a usos comerciales y/o terciarios ubicados en las plantas bajas, los usos terciarios ubicados en las plantas superiores, incluidos los hosteleros que puedan implantarse ocupando parcial o totalmente dicha edificabilidad sobre rasante, emplazados tanto en parcelas ordenadas “a” (residenciales) como en parcelas “b” (actividad económica) y “g” privadas (dotaciones privadas)-, debiera ser modificado a la baja o reducido para aquellos ámbitos y/o subámbitos, en los que, como consecuencia de una mayor congestión en sus espacios públicos, -bien por presentar unos estándares menores, bien por una mayor presencia de actividades de reclamo turístico en las plantas bajas de las edificaciones-, resulte aconsejable. El ámbito Parte Vieja pudiera ser uno de ellos. Asimismo, el ámbito Ensanche debe ser objeto de un análisis especial a la vista de la importante confluencia de oferta reglada (hoteles, hostales y pensiones) y de alojamientos turísticos. Quizás resulte conveniente, extender el mismo a los ámbitos de Gros I (Zurriola / Urumea) y Gros II (Plaza Cataluña / Avda. Navarra).

Para todo ello, se considera necesario atender y propiciar procesos de participación ciudadana en esos concretos barrios y zonas, al objeto de testar la percepción y el sentimiento de la población residente y trabajadora en esos ámbitos, con respecto al fenómeno turístico.

- * Ese establecimiento de porcentajes máximos para la implantación y apertura de nuevos alojamientos turísticos por zonas, pudiera ir acompañado del estudio del encaje jurídico y la conveniencia de conceder esas licencias de cambio de uso de vivienda a alojamiento turístico con carácter temporal (5 años, 10 años, otros plazos).

Su objetivo sería evitar las denominadas “rentas de monopolio”, extendiendo la posibilidad de ese cambio de uso a todas las viviendas que cumplan los requisitos correspondientes, lo que amplía las posibilidades de incremento de renta para un mayor conjunto de propietarios (frente al: “tonto el último”), al tiempo que minimizaría los incrementos definitivos en los precios de aquellas viviendas que obtengan dichas licencias frente al resto del parque residencial, -tal y como ocurre actualmente con los locales de planta baja que cuentan con licencia de bar en las denominadas zonas saturadas-.

- * Complementariamente a dichos porcentajes zonales máximos, -y en ocasiones, con el objeto claro de no superarlos-, mantener para las tipologías residenciales plurifamiliares “a.10”, “a.2” y “a.30”, la limitación respecto a la altura o planta de implantación (primera y asimiladas), junto a su no localización por encima de plantas con usos residenciales, lo que sin duda reduce las molestias al resto del vecindario de los inmuebles en los que se localiza.
- * Con el objeto de reducir la conflictividad con los vecinos residentes y si bien las licencias urbanísticas se conceden, con carácter general, “salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros”, bien podría incorporarse a la normativa u ordenanza correspondiente, la necesidad de acreditar de que dicho uso turístico no esté prohibido en las normas de comunidad del inmueble, o bien que se haya alcanzado un acuerdo con la misma.

En ese sentido, pudiera ser conveniente, introducir en el trámite de la correspondiente licencia de cambio de uso, una comunicación a la comunidad de vecinos, previa al otorgamiento de la licencia.

- * En esa misma línea de evitar la conflictividad vecinal, es preferible orientar la localización de ese uso de alojamientos turísticos a edificaciones o parcelas completas, dedicadas exclusivamente a ese uso. El inconveniente de esta medida es que se potencia la figura del titular empresario frente a la del propietario particular.

No obstante, a priori, no debería haber problemas, una vez configurada en propiedad horizontal la edificación correspondiente, para la venta por unidades independientes, lo que hace posible la adquisición por propietarios particulares de alojamientos turísticos de forma individual. En los mismos, de cara a impedir su uso como vivienda permanente, se debieran establecer las medidas oportunas (no autorización de empadronamiento, etc.).

- * Complementariamente a las medidas a adoptar respecto del concreto fenómeno de los alojamientos turísticos, parece oportuno estudiar la conveniencia de limitar la implantación de hoteles, hostales y pensiones, a unos determinados porcentajes en determinadas zonas o barrios de la ciudad, donde su existencia conjunta con aquel fenómeno está alcanzando ciertos niveles de saturación.

Esa posible limitación en determinadas zonas del centro histórico y del frente costero de la ciudad, debiera ir complementada con una mayor potenciación o facilidad en la implantación de dichos hoteles, hostales y pensiones u otras fórmulas de alojamiento turístico “reglado” (aparthoteles, albergues, etc.) en los barrios o zonas periféricos y/o colindantes del centro histórico y del frente costero de la ciudad. A ese respecto, la decisión que, en términos generales, está contenida en el vigente Plan General de 2010, en relación a la reconversión de parcelas urbanas anteriormente calificadas por el anterior Plan General de 1995 como zonas pormenorizadas “a.600. Parcelas de residencia colectiva” o “g.000 Centros de equipamiento comunitario”, una vez que los usos y actividades en las mismas implantadas han cesado, en nuevas parcelas de actividad económica “b.20 Terciario”, puede contribuir a ello. A ese respecto, parcelas como la de la Clínica del Pilar, en Intxaurre, una vez cerrada la actividad sanitaria que en la misma se desarrollaba, perfectamente podrían albergar usos terciarios hosteleros (incluidos los de alojamiento turístico), frente a las tradicionales peticiones de recalificación residencial, por parte de sus propietarios.

Se trata, en todo caso, de dirigir las posibles demandas de crecimiento de plazas turísticas, incluidas las de alojamiento turístico, hacia barrios o zonas que no presentan una excesiva concentración de actividades y usos turísticos. Subrayemos, a esos efectos, que en términos peatonales, en nuestra ciudad “apenas hay distancias”, disponemos de una buena red de itinerarios peatonales y ciclistas, así como de un importante oferta de servicio de transporte público de calidad (autobús, tren y metro) que permite salvar sin mayores problemas las diferencias de cotas de alguno de nuestros barrios con respecto al centro y zonas llanas de la ciudad.

Además, esa descentralización, apoyada en los medios de transporte público, peatonal y ciclista, contribuiría a mejorar la movilidad en centro urbano de la ciudad.

- * Otra medida que pudiera contribuir a la “descentralización” del fenómeno y su distribución geográfica en otros barrios de la ciudad es la flexibilización de la actual limitación de la autorización de usos terciarios de alojamiento turístico (por asimilación a los de hostelería) a la totalidad de la edificabilidad ordenada en las parcelas “a.40 Residencial de bajo desarrollo”, posibilitando su implantación parcial en ellas. Posibilitar que pueda desarrollarse el uso de alojamiento turístico de forma individual por unidades de vivienda, incluso con independencia de la planta en la que se localice la misma y sin que necesariamente no pueda situarse sobre usos residenciales, pudiera contribuir a esa descentralización, dada la localización geográfica de dichas parcelas.

A esos efectos, el plano “3” del presente Documento refleja la localización de dichas parcelas “a.40 residencial de bajo desarrollo”. Su localización preferente en barrios y ámbitos como Aiete, Ategorrieta-Ulía, Jai-Alai, Tolaregoia, Ciudad Jardín de Ondarreta, Tolare, Illarra, Atotxa Erreka, Amasorrain, Merkear, Iyola, Agerre, Zorroaga, y algunas zonas de Intxaurrondo, Martutene y Altza, puede contribuir a la referida descentralización del fenómeno.

Al mismo tiempo, el mayor tamaño medio que, en términos generales, poseen dicha viviendas, puede contribuir en dar respuesta, al tiempo que servir de atractivo, a un turismo de carácter familiar, más típico de los países del Norte de Europa, que conlleva normalmente menores molestias en el vecindario, como consecuencia de presentar hábitos y horarios más acordes y similares a los de la población residente.

- * Desde el punto de vista económico, y ante la realidad lucrativa que genera la explotación de esos alojamientos turísticos, cuya mayor fuerza de atracción turística es la propia ciudad, sus costumbres, dotaciones y servicios, y dado el incremento de la plusvalía que el cambio a dicho uso urbanístico genera, se ha de estudiar la posibilidad de determinar y aplicar un coeficiente de ponderación exclusivo para el mismo, de cara a su incorporación a la ordenación pormenorizada, los efectos de su aplicación en los correspondientes expedientes de cambio de uso para la determinación de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística. La comunidad debe recibir una parte de los beneficios que se generan con esos cambios de uso. Es lo que actualmente se lleva a cabo, tanto en la división de viviendas como en el cambio de uso de terciario comercial a residencial.

Según diversos Estudios efectuados en el ámbito estatal, en atención a los niveles medios de ocupación de los alojamientos turísticos (en torno al 70% anual) y a los precios medios de comercialización identificados, los ingresos medios mensuales por alquiler a turistas de esos alojamientos se sitúan muy por encima del alquiler medio para inquilinos de largas estancias. Concretamente, con los datos publicados por el portal Idealista sobre alquileres, los ingresos percibidos por alojamientos turísticos en los distritos turísticos de Barcelona superan un 125% los precios medios de alquiler a inquilinos de larga estancia, reduciéndose dicho porcentaje hasta el 45-50% en los

distritos turísticos de Madrid. En París se estima que el alquiler para alojamiento turístico dobla el rendimiento del alquiler residencial.

El establecimiento de esa participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística debiera estudiarse con independencia del posible establecimiento de la comúnmente conocida como “tasa turística”, que tiene mayor relación con los servicios (transporte público, agua, saneamiento, mantenimiento de los espacios públicos, etc.) que presta la ciudad.

- * Respecto de los alojamientos turísticos que actualmente se sitúan en el suelo clasificado como no urbanizable, y respecto de los que no resulta de aplicación el régimen urbanístico definido para las parcelas residenciales ordenadas (“a”), pudiera ser adecuada la flexibilización del actual régimen de uso vigente para dicha clase de suelo, -en la que, con carácter general, únicamente se autoriza la implantación de usos de agroturismo y de hoteles rurales en edificaciones preexistentes y cumpliendo unas concretas determinaciones-, dada la reducida presencia que tiene, su nula afección en términos de molestias a la vecindad, y su contribución a satisfacer una demanda más específica vinculada a la puesta en valor de los usos naturales y medioambientales. Eso sí, la referida flexibilización debe estar, en todo caso, limitada a las edificaciones previamente existentes en esos suelos no urbanizables.
- * En tanto se determinan y adoptan los criterios y objetivos que conlleven a la necesaria regulación de esos usos terciarios de alojamientos turísticos, la aplicación de la normativa vigente y contenida en el Plan General puede resultar adecuada y correcta, no entrando en contradicción con los criterios generales que otras ciudades han recogido en sus normativas.

En definitiva, las propuestas y/ o medidas propuestas pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- Que una vivienda se destine a alojamiento turístico ha de ser considerado como un cambio de uso de residencial a alojamiento turístico, para lo cual se ha de tramitar y otorgar la correspondiente licencia urbanística.
- En ese contexto, se ha de revisar la normativa vigente para la implantación de usos terciarios de hostelería, al objeto de analizar la conveniencia de establecer una ordenanza propia, que regule específicamente la implantación de los alojamientos turísticos, estableciendo unas específicas condiciones de accesibilidad, seguridad contra incendios, dotaciones y/o dimensiones mínimas, etc.. El grado de exigencia de la misma estará determinado por el alcance limitativo que se pretenda establecer en las distintas zonas de la ciudad (edificaciones antiguas / nuevas).
- Mantenimiento, con carácter general, de la limitación en las zonas globales residenciales “A”, del 40% máximo de la edificabilidad urbanística sobre rasante destinada a usos distintos al residencial.

Dicha medida ha de tener un carácter más restrictivo en determinados barrios y/o zonas de la ciudad. Por ello, ha de estudiarse la reducción de ese porcentaje máximo (¿hasta el 20%-30%?), en atención a las condiciones y/o características de los espacios públicos y la presión que la actividad turística ejerce sobre los mismos. Dicho estudio se ha de realizar ya para los barrios urbanísticos del Centro y Gros, para los cuales, parece oportuno establecer unos nuevos porcentajes máximos en atención a la situación y características concretas de los ámbitos urbanísticos (Parte Vieja, Ensanche, etc.).

- Mantenimiento para las tipologías residenciales plurifamiliares (“a.10 Residencial de casco antiguo”, “a.2 Residencial de ensanche” y “a.30 Residencial de edificación abierta”), de la limitación respecto a la altura o planta de implantación (primera y asimiladas), junto a su no localización por encima de plantas con usos residenciales.

Por un lado, contribuye al cumplimiento de la limitación del porcentaje de implantación de usos lucrativos no residenciales en las zonas globales “A”. Por otro, reduce las molestias al resto del vecindario en los inmuebles en los que se localizan los alojamientos turísticos.

- Analizar la conveniencia de limitar la concesión de licencias para usos terciarios hoteleros en determinados barrios y/o zonas de la ciudad, complementada con la potenciación de la implantación de ese tipo de usos en otros barrios con menor presencia de oferta turística.
- Favorecer la implantación de los usos turísticos en edificaciones completas.
- Autorizar, con carácter general, la utilización parcial (habitaciones) de las viviendas de residentes habituales, regulando su registro y control administrativo.
- Estudiar la posibilidad de autorizaciones temporales de los alojamientos turísticos, con el objeto de evitar las denominadas “rentas de monopolio” y no favorecer el incremento del precio de unas determinadas viviendas.
- Analizar la forma de dar entrada a la comunidad de vecinos en los expedientes de cambio de uso de residencial a alojamiento turístico (comprobación de las normas de comunidad, posibles acuerdos en la comunidad, etc.).
- Articular medidas destinadas a la recuperación de las plusvalías urbanísticas. En principio, ello es posible mediante dos distintas vías:
 - el retorno a la colectividad de parte de la plusvalía generada por el cambio de uso de residencial a alojamiento turístico, mediante mecanismos tendentes a hacer efectivo dicho retorno a través de la propia licencia;
 - la revisión de los estándares urbanísticos, a partir de la consideración de que los alojamientos turísticos debieran “aportar” mayores dotaciones (zonas verdes y equipamientos) que el uso residencial. La imposibilidad de su materialización física ha de ser complementada por medidas de compensación económica, que permita al Ayuntamiento mejorar los estándares dotacionales y/o promocionar viviendas de

protección publica (que mitigue el desplazamiento involuntario de la población por causa del encarecimiento del precio de la vivienda).

El contenido del presente informe se somete a la superioridad y a criterios mejor fundados.

Donostia, 25 de enero de 2017.

Fdo.: David Rebollo.
[Jefe del Servicio de Programación,
Gestión e Información Territorial.
Dirección de Urbanismo Sostenible]

Anexos

1.- Documentación gráfica.

- | | | |
|------|--|--------------|
| 1. | Plano general de localización de alojamientos turísticos. | E: 1/10.000. |
| 2a. | Plano específico de los Ámbitos Urbanísticos de los barrios “Centro”, “Amara Berri” y “Antiguo Ondarreta”, donde se concentran los alojamientos turísticos. | E: 1/5.000. |
| 2a1. | Plano específico de los Ámbitos Urbanísticos “CE.03 Parte Vieja” y “CE.04 Ensanche”, donde se representan los alojamientos turísticos en planta primera y asimilada. | E: 1/5.000. |
| 2b. | Plano específico de los Ámbitos Urbanísticos de los barrios “Gros” y “Egia”, donde se concentran los alojamientos turísticos. | E: 1/5.000. |
| 3. | Plano de localización de las zonas pormenorizadas “a.40 Residencial de bajo desarrollo”. | E: 1/10.000. |

2.- Tablas de datos.

3.- Bibliografía y fuentes.

1.- DOCUMENTACIÓN GRÁFICA.

- | | | |
|------|--|--------------|
| 1. | Plano general de localización de alojamientos turísticos. | E: 1/10.000. |
| 2a. | Plano específico de los Ámbitos Urbanísticos de los barrios “Centro”, “Amara Berri” y “Antiguo Ondarreta”, donde se concentran los alojamientos turísticos. | E: 1/5.000. |
| 2a1. | Plano específico de los Ámbitos Urbanísticos “CE.03 Parte Vieja” y “CE.04 Ensanche”, donde se representan los alojamientos turísticos en planta primera y asimilada. | E: 1/5.000. |
| 2b. | Plano específico de los Ámbitos Urbanísticos de los barrios “Gros” y “Egia”, donde se concentran los alojamientos turísticos. | E: 1/5.000. |
| 3. | Plano de localización de las zonas pormenorizadas “a.40” (Residencial de bajo desarrollo). | E: 1/10.000. |

2.- TABLAS DE DATOS.

3.- BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.

La realización del presente Informe / Estudio no hubiese sido posible sin el conocimiento adquirido a través de la lectura de determinados documentos, la asistencia a determinadas reuniones y el contraste de ideas con determinadas personas. No soy el descubridor de la mayor parte de las ideas vertidas en el mismo, si bien me he esforzado en exponerlas de forma sintetizada.

Algunas de los documentos manejados son los siguientes:

- * Donostia Sustapena / Fomento San Sebastián. “Estudio de dimensionamiento de la oferta de apartamentos vacacionales en San Sebastián. Propuesta de medidas de ordenación y regulación urbanística”. Julio 2016. Elaborado por Castro Consulting Marketing & Strategy.
- * “Apartamentos turísticos, hoteles y desplazamiento de población”. Agustín Cócola Gant. Febrero 2016.
- * Ayuntamiento de Barcelona. “Pla Especial Urbanístic per a l’ordenació dels establiments d’Allotjament Turístic, albergs de joventut, residències col·lectives d’allotjament temporal i habitatges d’ús turístic a la ciutat de Barcelona” (PEUAT). Març 2016.
- * Exceltur. “Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: Impactos y retos asociados”. 24 de junio de 2015. Elaborado por EY, Building a better working world, con la colaboración de Tourism & Law. Abogados.

Algunas de las normativas consultadas son las siguientes:

- * Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo. Gobierno Vasco.
- * Decreto 198/2013, de 16 de abril, por el que se regulan los apartamentos turísticos. Gobierno Vasco.
- * Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico. Generalitat de Catalunya.

Y, por último, algunos de los encuentros, reuniones y charlas a las que he asistido son las siguientes:

- * I Trobada de Ciutats sobre la Governança del Turismo Urbà: Lloguer Vacacional. Barcelona. 3 y 4 de noviembre de 2017.
- * Mesa de Trabajo del Plan Director de Turismo Donostia / San Sebastián 2020. San Sebastián Turismo & Convention Bureau. 11 de noviembre de 2016.
- * Mesa - Debate. Turismoa Parte Zaharrean / Turismo en la Parte Vieja. 28 de noviembre de 2016.
- * Comisión Técnica sobre apartamentos y viviendas de uso turístico. 15 de diciembre de 2016.
- * Otras reuniones con distintos técnicos del Ayuntamiento de San Sebastián.