



Congreso Nacional del Medio Ambiente
Cumbre del Desarrollo Sostenible

COMUNICACIÓN TÉCNICA

Medidas legislativas para la ordenación territorial sostenible del litoral balear. El caso de Mallorca

Ponente: Cristina Serrano Martín

Institución: Asociación de Ambientólogos de Madrid
E-mail: crissermar@yahoo.es



RESUMEN:

Tras el primer boom turístico español (en los años 60 del siglo XX) que afectó principalmente a la costa mediterránea y a los dos archipiélagos, se empezó a urbanizar la zona litoral a un ritmo frenético y sin contemplación alguna. Tan sólo 20 años después, los ayuntamientos empezaron a darse cuenta de que si no ponían remedio alguno a ese problema las consecuencias iban a ser graves. Como veremos, la relación entre el turismo y la ordenación territorial de la costa es muy grande ya que la primera ha presionado mucho para construir nuevas plazas hoteleras, servicios dotacionales, zonas turísticas, etc. A partir de los años 80 se empezó a legislar en materia de ordenación urbanística en las Islas Baleares. Esto supuso el deber para todas las administraciones competentes (principalmente la autonómica y la local) de ponerse a elaborar planes de actuación para intentar poner freno a ese urbanismo descontrolado y evitar así las graves consecuencias naturales y económicas (por pérdida del turismo) en las que podían desembocar. El instrumento de actuación más usado por las administraciones en este caso es el dictado normas. La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ha publicado varias leyes y decretos sobre ordenación territorial o que afecten a ella. A parte de la legislación como tal, también ha creado los Planes Territoriales Insulares para Mallorca, Menorca e Ibiza y Formentera. Estos planes son instrumentos de ordenación con propuestas concretas que deben llevarlas a cabo la misma administración autonómica y las locales. Para acabar de abarcar todo el tema de la ordenación territorial sería necesario que se desarrollasen planes parciales que regulasen sectores concretos pero éstos aún no se han empezado a llevar a cabo en las Islas Baleares siendo el plan especial del litoral un instrumento que sería muy importante para mejorar la situación de la costa balear y que es objeto del proyecto. Los principales problemas que se encuentran las administraciones en estos casos son: -El solapamiento de normas diferentes que regulan, en parte, lo mismo. -Falta de coordinación entre administraciones. -La falta de vigilancia y control del cumplimiento de esas normas. Teniendo en cuenta esto, la mayoría de las veces, lo propuesto en las normas de ordenación no pone solución a esos problemas sino que se centran más en la protección del medio ambiente, el auge de un turismo de calidad, etc. No quiere decir, que lo propuesto en las normas sea inútil, al contrario, es muy importante llevarlo a cabo pero, sin una correcta coordinación entre todas las administraciones involucradas (uno de los problemas planteados), es difícil hacerlo. Como conclusión de todo, podemos ver como no es una tarea fácil el conseguir una ordenación territorial sostenible del litoral ya que, debería empezarse, por un cambio de mentalidad de la población para que fuera ésta misma la que demandara a su ayuntamiento la necesidad de empezar a hacer las cosas bien en materia territorial.



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN

2. SITUACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LAS ISLAS BALEARES. MEDIDAS DE ORDENACIÓN DEL LITORAL.

2.1. REVISIÓN DE LA NORMATIVA APLICABLE

2.1.1. Instrumentos de Ordenación Territorial

2.1.2. El Plan Territorial de Mallorca

2.1.3. Instrumentos de Ordenación Urbanística

2.1.4. Plan de Ordenación de la Oferta Turística

2.1.5. Ley de Costas

2.1.6. Conclusiones de la revisión de las normas

2.2. MEDIDAS DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

2.2.1. Moratorias

2.2.2. Limitar el crecimiento estableciendo un porcentaje máximo de crecimiento para cada isla

2.2.3. Prohibición de construcción de urbanizaciones aisladas

2.2.4. Áreas de transición

2.2.5. Zonas excluidas de la urbanización

2.2.6. Áreas de reconversión territorial

2.2.7. Densidades

Desclasificaciones de suelo

3. CONCLUSIONES

4. BIBLIOGRAFÍA

Abreviaturas



1. INTRODUCCIÓN

La franja costera española es un territorio singular dada la gran variedad de ambientes climáticos, marinos, geológicos y sedimentarios que encontramos a lo largo de los 8000 km. de litoral que tiene. Los ecosistemas que encontramos en esa diversidad de ambientes también tienen, en muchos casos, una singularidad especial que hace que estos ecosistemas no sólo sean importantes por sus valores naturales sino también por sus valores paisajísticos y socioeconómicos.

Precisamente, el interés por estos últimos valores del medio costero, los socioeconómicos, está teniendo unos impactos negativos sobre los ecosistemas costeros españoles y, en especial, los de la costa levantina y de los dos archipiélagos¹.

Esta problemática se agrava si se tienen en cuenta las previsiones de efectos en las zonas costeras del cambio climático para los próximos años. Los científicos no se ponen de acuerdo para dar una medida concreta de la subida del nivel del mar pero lo que sí que se tiene claro es que aumentará. Debido a ese aumento, muchas playas desaparecerán y otras disminuirán notablemente su anchura. Pero el problema no afectará únicamente a las playas sino que también hay multitud de edificaciones en primera línea de costa que también pueden verse afectadas.

En este sentido, las edificaciones de primera línea de costa ya no son un problema solamente por su posible afección debido al aumento del nivel del mar sino que también son un grave problema medioambiental ya que, algunas, invaden directamente el Dominio Público Marítimo-Terrestre y, otras, sus alrededores originando graves impactos negativos sobre los ecosistemas costeros.

Teniendo todo esto en cuenta, parece claro que deben empezar a llevarse a cabo algunas actuaciones sobre el medio costero para reservar aquellas zonas naturales sin artificializar; para recuperar, en la medida de lo posible, las zonas ya degradadas; y para intentar aplicar al máximo el principio del desarrollo sostenible².

Para regular esto, todas las administraciones con competencias dictan normas al respecto que sientan las bases para llevar a cabo diferentes tipos de actuaciones. Una vez dictadas las normas pueden desarrollar estrategias o planes de actuación que detallen pormenorizadamente todo lo establecido en la norma y la manera de proceder a su implantación.

El presente trabajo pretende, tras una revisión de la normativa aplicable, hacer una recopilación de todas las medidas que introducen las normas y los planes para llevar a

¹ Esos efectos podemos visualizarlos fácilmente con las siguientes cifras que el extinto Ministerio de Medio Ambiente (actual Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Medio Marino) publicó en su "Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa. Documento de Inicio". Septiembre, 2007.

- El 32% de la costa requiere actuación de restauración y/o mejora ambiental
- El 51% de las playas requieren de alguna actuación
- El 70% de las dunas requieren de alguna actuación
- El 60% de los ambientes de transición requieren de alguna actuación
- El 40% de la costa está ya urbanizada y el 16% es ya costa artificial
- El 57% de las playas están ya en entornos urbanizados

² El informe de la Comisión Brundtland fue donde se acuñó por primera vez el término de desarrollo sostenible y fue definido como: "Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades".

cabo una ordenación territorial más sostenible en referencia al litoral balear y centrándonos, concretamente, en el litoral mallorquín.

El motivo de elección de las Islas Baleares como objeto de este trabajo es porque, como ya se ha dicho, junto con las Islas Canarias y el resto del litoral mediterráneo, son una de las zonas con más impactos negativos sobre los ecosistemas costeros debido a la construcción masiva y desordenada que se ha llevado a cabo para dar cabida a todos los turistas que pretendían disfrutar de sus playas.

En las siguientes imágenes, podemos apreciar a simple vista un claro ejemplo de urbanización en primera línea costera comparando el terreno original en la primera foto (aunque ya estaban iniciadas las labores de acondicionamiento del terreno para la construcción y la apertura de vías) y el terreno 15 años después, ya construido.



Imagen 1.1: Proyecto Corine Land Cover. Instituto Geográfico Nacional. Ministerio de Fomento.

Como en este ejemplo, son muchos los casos (y aún peores) de construcciones costeras que invaden los ecosistemas del litoral haciendo que pierdan parte de su riqueza natural. Como esto, al final, repercutirá en el turismo, dado que una vez que las playas estén muy degradadas los turistas se buscarán otras zonas, las administraciones han empezado a reaccionar y a poner freno a estas situaciones (aunque no siempre con mucha eficacia).

El objetivo principal de este trabajo es hacer una sistematización de medidas o actuaciones que nos sirvan para poner control a la urbanización del litoral de Mallorca de una manera eficaz ya que, como veremos más adelante, los problemas abundan a la hora de llevar a cabo algún tipo de actuación.



2. SITUACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LAS ISLAS BALEARES. MEDIDAS DE ORDENACIÓN DEL LITORAL.

2.1. REVISIÓN DE LA NORMATIVA APLICABLE

Tras aprobarse la actual Constitución Española en 1978, las Comunidades Autónomas empezaron a crear sus Estatutos de Autonomía en los cuales asumían las competencias que la Constitución les otorgaba. Una de esas competencias es la del urbanismo y la ordenación territorial. A partir de entonces, empezaron a aprobarse en todas las Comunidades Autónomas leyes sobre sus diferentes competencias, interesándonos en este trabajo, básicamente, las de urbanismo y ordenación del territorio.

En cuanto al urbanismo, las Islas Baleares son la única comunidad autónoma que no tiene una ley del suelo propia sino que se basa en la ley del suelo estatal, la Ley 8/2007 (a partir de ahora, LS). Aún sin tener una ley del suelo autonómica, son varias las normas sectoriales o parciales que han ido surgiendo en materia de urbanismo y/u ordenación del territorio, algunas de ellas, según datos del Ministerio de la Vivienda³, son las siguientes:

- Ley 8/1988, de 1 de junio, sobre edificios e instalaciones fuera de ordenación.
- Ley 10/1989, de 2 de noviembre, de sustitución de planeamiento urbanístico municipal.
- Ley 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística (modificada la Disposición Final 10 por la Ley 2/92, y los artículos 19, 21, 27.3 y 37 por Ley 6/97).
- Ley 1/1991, 30 enero, de Espacios Naturales Protegidos y Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección. Modificada por Ley 1/2000, 9 marzo.
- Ley 1/1994, de 23 de marzo, de condiciones para la reconstrucción en suelo no urbanizable de edificios e instalaciones afectadas por obras declaradas de utilidad pública.
- Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico.
- Ley 128/1999, de 12 de octubre, de medidas cautelares y de emergencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
- Ley 1/2000, de 9 de marzo, de modificación de la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección.
- Ley 8/2003, 25 noviembre, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Dentro de estas normas sectoriales de Baleares vemos que no consta ninguna normativa específica para la ordenación del litoral a pesar de estar previsto en el Decreto 72/1994⁴ la realización de Planes de Ordenación del Litoral. La problemática de no tener un plan sectorial específico para la costa hace que no se tenga el planteamiento más adecuado para la protección litoral. Una normativa específica ahondaría en temas propios de la costa y su medio ambiente y establecería parámetros concretos para esas zonas en lugar de generalizar los mismos para toda la isla.

Aunque la normativa sectorial es necesaria (hemos visto el caso del necesario plan de ordenación del litoral), acaban acumulándose muchas normas y planes que, en ocasiones, solapan competencias generándose dudas sobre qué norma es la correcta y provocando, en multitud de ocasiones, que no se cumplan las normas (o, al menos, no

³ Datos del 16 de enero del 2007

⁴ Decreto 72/1994, de 26 de Mayo, de Planes de Ordenación del Litoral de Baleares.



todas ellas) debido a que son muchas las que deben consultarse para llegar a saber las condiciones concretas de, por ejemplo, edificación en un lugar determinado.

En ocasiones, la problemática de la multitud de normas viene dada porque éstas pertenecen a administraciones diferentes y la coordinación entre ellas es escasa (el principal motivo del poco entendimiento y diálogo es un diferente color político en las dos administraciones, aunque ello no quiere decir que siempre que gobiernen dos partidos políticos distintos en dos administraciones que deben establecer un contacto la comunicación sea difícil o problemática). El problema de esta escasez de entendimiento no es sólo a la hora de generar leyes sobre una misma materia sino que también es un inconveniente a la hora de llevar el control de la legalidad de las obras, de reparto de presupuestos, etc.

Precisamente por la falta de entendimiento, hemos mencionado que a veces el control de las construcciones no siempre es efectivo (si es que lo hay). Esta falta de control puede ser debida a causas ajenas a la falta de coordinación entre administraciones dado que es responsabilidad de una sola de ellas. En cualquier caso, son pocos los sitios que tienen un cuerpo de vigilancia específico para las actuaciones urbanísticas (en concreto para el litoral, no hay). Además, si llegan a detectarse casos de ilegalidades, la justicia va tan lenta que cuando quiere actuar de una manera concreta el daño ya está hecho y, por otra parte, la cuantía de las indemnizaciones es irrisoria en comparación con los presupuestos que se mueven en este tipo de construcciones (especialmente si son hoteleras).

Tras esta breve introducción y análisis de los problemas, a continuación, se explicarán detalladamente los instrumentos, planes y normas que puedan afectar a la ordenación del litoral de Baleares y de Mallorca concretamente.

2.1.1. Instrumentos de Ordenación Territorial

En cuanto a la Ordenación Territorial, las Islas Baleares sí tienen una legislación específica al respecto. La primera ley de ordenación territorial de las Islas Baleares es la Ley 8/1987 la cual tenía 10 objetivos fundamentales, especificados en el primer artículo de la ley.

Prácticamente todos los objetivos, salvo el d, pueden tener una aplicación directa sobre el litoral. Es muy interesante lo que se establece en estos objetivos ya que, si todos se llevasen a buen término la ordenación territorial y, centrándonos en el trabajo, la ordenación del litoral se habrían hecho, a partir de la aprobación de esta ley, de una manera lo más sostenible posible con el medio.

Esta ley quedó derogada cuando se aprobó la Ley 14/2000, de Ordenación Territorial. Ésta reduce los objetivos fundamentales a tres (art. 1):

- a) Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.*
- b) Disponer una estructura espacial adecuada que permita conseguir un desarrollo socioeconómico compatible con la utilización racional de los recursos naturales.*
- c) Garantizar la protección y la mejora del medio ambiente.”*

Probablemente esos tres objetivos agrupen muchos de los 10 previstos en la anterior ley y, aunque sea así, reducir el nivel de concreción sería un paso atrás a la hora de



proteger. Si bien es verdad que los objetivos no son ningún instrumento concreto de protección, por lo que, por muy concretos y protectores que sean, si no se plasman en actuaciones concretas no sirven para nada.

En cuanto a estos objetivos, los tres están relacionados con la ordenación del litoral. En referencia al primero, una adecuada ordenación del litoral va a permitir aumentar la calidad de vida de los ciudadanos y también de los visitantes. El segundo estaría un poco más enfocado al turismo (entendiéndolo como la primera actividad socioeconómica del litoral) pero lo relaciona con una utilización racional de los recursos naturales. Como recurso natural principal en el tema de la ordenación del litoral tenemos el suelo (como en cualquier tipo de ordenación de zonas interiores) pero también tenemos la playa, el mar o los recursos hídricos para abastecer toda la demanda, todos ellos deben ser utilizados de una manera racional y, como tal, consta en esos objetivos. Finalmente, el tercero de ellos aboga por garantizar la protección y mejora del medio ambiente dentro del cual encontramos todos los elementos naturales que forman el litoral.

Esta norma, modifica en algunos aspectos los instrumentos de ordenación del territorio propuestos en la anterior y establece que serán los siguientes:

- a) Las Directrices de Ordenación Territorial.
- b) Los planes territoriales insulares.
- c) Los planes directores sectoriales.

Dentro de estos instrumentos destaca la *Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias*. Esta norma es la principal expresión de la política de ordenación territorial de las Islas Baleares.

Las Directrices pretenden *“la regulación de todos aquellos elementos comunes o con un carácter claramente supramunicipal, de manera que se consiga una utilización racional del territorio, con los diferentes usos asignados y las adecuadas redes de infraestructuras y equipamientos, que permita un equilibrio económico y social de cada uno de los diferentes ámbitos territoriales, respetando sus peculiaridades”*.

El rango de Ley que tienen estas directrices (DOT) hacen que el resto de normas de rango inferior que la Comunidad Autónoma elabore sobre esta materia deban adaptarse a ellas. Con ellas se pretende homogeneizar la ordenación de aquellos elementos que tengan un carácter supramunicipal y que deben tratarse con una visión más general que no desde el simple punto de vista de un municipio que puede regirse por intereses que no son los más adecuados para el elemento a ordenar. Esta ley fue modificada, en parte, posteriormente por otras leyes, como son la *Ley 9/1999, de 6 de octubre, de medidas cautelares y de emergencia relativas a la ordenación del territorio y el urbanismo en las Islas Baleares* y la *Ley 8/2003, de 25 de noviembre, de medidas vigentes en materia de ordenación territorial y urbanismo en las Islas Baleares*, entre otras.

En el artículo 6 de la ley 6/1999, se establece una moratoria de adquisición de derechos edificatorios en nuevas segregaciones en suelo rústico que establece que las parcelas que se hayan segregado después del 16 de julio de 1997 fecha de entrada en vigor de la Ley 6/1997, de 8 de julio, de Suelo Rústico de las Islas Baleares no podrán construirse viviendas unifamiliares hasta la aprobación de los Planes Territoriales Parciales para cada isla que regularán estos supuestos. Los Planes Territoriales Parciales (llamados



Planes Territoriales Insulares según las normas más recientes) ya han sido aprobados en su totalidad con lo cual esta moratoria quedaría obsoleta y sería válido lo establecido en los Planes Territoriales Insulares. El tema de las moratorias es más complejo que esto y se desarrollará más adelante en este trabajo.

En las DOT se establece que serán los Consejos Insulares de cada isla los que deberán elaborar su Plan Territorial Parcial o Insular antes de unas fechas determinadas, de cuatro años como máximo tras la publicación de la Ley 6/1999 para Menorca e Ibiza y Formentera y de cinco años para Mallorca. El Consejo Insular de Ibiza y Formentera elaboró su PTI con retraso respecto a las fechas marcadas aunque, actualmente, los tres Consejos Insulares ya los han publicado: el 25 de abril del 2003 el de Menorca, el 13 de diciembre del 2004 el de Mallorca y, finalmente, el 21 de marzo del 2005 el de Ibiza y Formentera.

Los PTI son el actual instrumento en vigor para la ordenación territorial de las islas aunque las DOT seguirán siendo otro instrumento de ordenación que los complementa o vincula tal y como se expuso anteriormente. Dentro de los PTI encontramos las distintas medidas sobre la materia propuestas por leyes anteriores y concretadas para cada isla. Aunque en los diferentes PTI encontramos alguna variación, la tónica general de los tres es muy similar e introducen el mismo tipo de medidas o actuaciones.

Finalmente comentar de nuevo que, en la ordenación territorial, es necesario el desarrollo de planes sectoriales sobre temas específicos para conseguir que la ordenación sea la mejor posible.

2.1.2. El Plan Territorial de Mallorca

Después de esta revisión, podemos comprobar que son muchos los instrumentos que pueden aplicarse a la hora de ordenar un territorio, las zonas costeras en especial, ya que son la cuestión principal de este trabajo.

Como ya se ha dicho, unos de los instrumentos que tienen más importancia a la hora de tratar estas cuestiones, son los Planes Territoriales Insulares. En este caso, voy a centrarme únicamente en el caso de la isla de Mallorca (PTM) aunque, en general, los de Menorca e Ibiza y Formentera no son muy diferentes. Además usaremos ejemplos del Plan Territorial de Menorca dado que es el PTI más diferente de los tres de las islas.

El PTM, aprobado el 13 de diciembre del 2004, traslada los principios establecidos en las Directrices de Ordenación Territorial a un documento de ordenación centrado en la isla de Mallorca. Los PTI, y así lo recoge la Exposición de Motivos de la ley, son un instrumento clave en la ordenación del territorio y desarrollan algunos aspectos fundamentales como son la protección del medio ambiente, el establecimiento de límites de crecimiento para cada uso y área, la ubicación de los equipamientos de interés supramunicipal, la desclasificación de algunas zonas, etc., a fin de establecer la estructura territorial más adecuada para cada una de las islas. El litoral, como parte importante del territorio de las islas, será gestionado (al igual que el resto del territorio insular) por estos instrumentos de ordenación.

Es importante destacar el gran énfasis hecho en el PTM para potenciar la construcción en los núcleos urbanos y no fuera de ellos a la vez que incentiva la reutilización de espacios



cuyas infraestructuras se han quedado obsoletas en lugar de hacerlo sobre terreno que previamente no estaba construido, a esas zonas de reutilización y esponjamiento se las llama Áreas de Reconversión Territorial (ART). Junto a esto, el PTM también favorece la recalificación de terrenos dentro del núcleo urbano (o circundantes a él) antes de usar otros que puedan estar más alejados o que aún no hayan sufrido muchos procesos antrópicos para evitar la “colonización” de más suelo natural. Especialmente importante es esto en todas las zonas del litoral dado que éstas, por su tradición turística, están ya bastante colmatadas.

Aparte de establecer un límite de crecimiento de un 10% para la isla de Mallorca, las propuestas que el PTM hace sobre el suelo ya clasificado dentro de las áreas de desarrollo urbano son las siguientes:

1. **Índice de capacidad de población:** se propone limitar, en el suelo urbano existente y futuro, una capacidad máxima de población estableciendo un índice de uso residencial, turístico o mixto para garantizar el mantenimiento del tipo edificatorio residencial tradicional y un adecuado equilibrio entre la población máxima de una zona y las dotaciones de servicios de la misma.
2. **Delimitación de núcleos históricos y declaraciones de conjuntos históricos:** el planeamiento municipal deberá delimitar el casco histórico de los pueblos y ciudades para darle una adecuada protección y conservación.
3. **Desclasificaciones:** el PTM ha obligado a los planeamientos municipales a la reclasificación de algunos sectores de los municipios por sus características ambientales o territoriales. Es de especial relevancia la desclasificación de suelos urbanos o urbanizables que aún no se han construido para la conservación de algún paisaje de gran valor o para garantizar el modelo territorial propuesto por el PTM.
4. **Edificación después de urbanización:** la intención de esta medida no es otra que establecer estándares de urbanización que garanticen un nivel y calidad de vida, de modo que no se podrá edificar si no se ha urbanizado (esto es, realizar las obras para introducir abastecimiento de agua y luz, así como aguas residuales, calles, etc.) cumpliendo los límites fijados.
5. **Cambio de calificación:** se regularán posibles cambios de calificación para suelos ya clasificados como urbanos o urbanizables.

Como se ha comentado antes, el suelo urbano de los pueblos costeros están ya bastante colmatados, especialmente en la primera y segunda línea de costa, de manera que este tipo de actuaciones son más necesarias, si cabe, en esos municipios que en los del interior por lo que se debe prestar un especial énfasis a la hora de trasladar todo esto al planeamiento urbanístico municipal.

Para repartir el crecimiento de Mallorca para los diez años posteriores a la aprobación del Plan (2004-2014), de acuerdo con el art. 33 de las DOT, se optó por un crecimiento máximo de suelo residencial y turístico del 7,8% (1.491,42 Ha); de éste, un 2,88% para actuaciones ligadas a Áreas de Reconversión Territorial, un 3,41% para actuaciones no vinculadas a las referidas Áreas de Reconversión Territorial (que supone 287,2 Ha y 34.464 habitantes en Palma, Inca y Manacor, sin incluir sus zonas turísticas, y 359,39 Ha y 35.939 habitantes para el resto de núcleos urbanos no incluidos en zonas turísticas), y



un 1,57%, con 298,28 Ha, destinado a sistemas generales. Todo esto supone un total de 646,59 hectáreas y 70.403 habitantes.

Así pues, para calcular los anteriores datos de población se tomaron en consideración las densidades máximas que introducían las DOT (se toma una densidad media de 100 habitantes por hectárea para calcular la población máxima de crecimiento). Esto se ha hecho con el fin de evitar crecimientos desmesurados que desequilibren los núcleos existentes y, por tanto, no se garantice el equilibrio entre la población máxima y las dotaciones del pueblo.

Según lo establecido en el PTM, la densidad máxima de los nuevos crecimientos de suelo urbano, urbanizable o apto para ser urbanizado, incluidos los ligados a áreas de reconversión territorial, destinados a uso residencial, turístico o mixto, se fija en 60 habitantes por hectárea para las zonas turísticas (siguiendo el que se determina en el Plan de Ordenación de la Oferta Turística), en 120 habitantes por hectárea a las zonas no turísticas de los términos municipales de Palma, Inca y Manacor (atendiendo a su carácter de nodos territoriales y sus necesidades más acentuadas), y en 100 habitantes por hectárea en el resto de la isla.

Por otra parte, es interesante una figura introducida por las DOT y desarrollada en el PTM que son las Áreas de Reconversión Territorial. Destinadas a fomentar la reutilización y el esponjamiento de las zonas degradadas de los núcleos urbanos, a la vez que también se destinan a la ordenación de las zonas turísticas y de aquellas que, por causas varias, necesiten una rehabilitación y/o eliminación de algunos elementos que supongan un deterioro de la calidad ambiental o paisajística de la zona. Esta figura será explicada más en detalle más adelante.

2.1.3. Instrumentos de Ordenación Urbanística

No puede dejarse de mencionar en este trabajo otro tipo de ordenación (aparte de la del territorio) que es la urbanística. Ésta está muy relacionada con la territorial y tiene como finalidad la determinación de los usos concretos del suelo para una conjugar lo mejor posible los espacios urbano y rústico para poder desarrollar las actividades públicas y privadas permitidas en cada tipo de suelo. También es labor de la ordenación urbana, el organizar y programar los procesos de transformación del suelo. La regulación del mismo está condicionada a la normativa estatal del suelo vigente y también a los instrumentos de ordenación territorial de los que ya hemos hablado.

Es en este apartado de la ordenación urbana donde estarían incluidos los planes especiales de ordenación del litoral que serían muy útiles a la hora de ordenar los espacios costeros desde un punto de vista supramunicipal permitiendo elaborar actuaciones globales que tendrían una eficacia mucho mayor que actuaciones locales diferentes en cada uno de los municipios de la isla.

En el resto de planes de ordenación urbanística también podrían establecerse determinaciones específicas para zonas del litoral bien dentro de los planes generales como el los de desarrollo y complementarios (siendo estos últimos, junto con los planes especiales, los que más podrían profundizar en el tema del litoral y, por tanto, los que más eficacia tendrían).



2.1.4. Plan de Ordenación de la Oferta Turística

El Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT) al cual el PTM hace referencia, es muy importante en la ordenación territorial del litoral dado que muchos parámetros de la ordenación que afectan a las zonas costeras están establecidos en este plan ya que las zonas del litoral son las zonas turísticas de más tradición.

El POOT regula operaciones de intercambio de aprovechamiento y reconversión. Éstas tienen la finalidad de eliminar o sustituir los alojamientos turísticos obsoletos y mejorar sus instalaciones.

Además, para los establecimientos hoteleros se limitan una cantidad de plazas para que éstos sean de calidad. Ya que se considera que, cuando tiene muchas plazas no puede garantizar una adecuada calidad.

No será posible una reconversión de plazas residenciales a turísticas. Cuando el límite de las turísticas esté lleno sólo podrán construirse más si se eliminan antes aquellas plazas más anticuadas u obsoletas.

Los puntos más destacados en los que incide el POOT y que recoge el PTM son los siguientes:

- 1. Ordenación del entorno de las zonas turísticas y de las distintas áreas de protección en torno a las mismas:** se establecen zonas limítrofes de protección costera que forman espacios de separación entre zonas turísticas que ocupan una franja a partir de la línea de costa y paralela a la misma de 1000 metros, siendo clasificado como suelo no urbanizable. Con esta medida se pretende evitar la creación de una línea continua de urbanización a lo largo de la costa. También se establecen unas áreas de protección en los terrenos posteriores para evitar la implantación de ciertos usos que puedan suponer un perjuicio para la actividad turística.
- 2. Regulación de los usos:** se intenta evitar las calificaciones urbanísticas que permitan compatibilizar el uso residencial y el turístico. Además, se determinarán otros usos incompatibles, por las molestias que ocasionen, con el turístico y residencial.
- 3. La densidad como parámetro básico a controlar:** para las zonas turísticas se mantendrán las densidades previstas para suelo urbano y urbanizable con un plan parcial definitivamente aprobado, para los nuevos desarrollos que no tengan un plan parcial aprobado la densidad máxima será de 60 hab/ha o la fijada por el planeamiento general.
- 4. Estándares de equipamientos en cada zona, ratio turística, altura, edificabilidades, ocupación, etc.:** se establecen densidades para cada zona y otras determinaciones específicas que serán concretadas más adelante.
- 5. Operaciones de intercambio de aprovechamiento y reconversión:** como ya se ha comentado anteriormente, se establecen actuaciones y medidas para eliminar o sustituir los establecimientos obsoletos y mejorar el nivel de las dotaciones. Cuando se clausura un establecimiento puede demolerse y que la parcela pase a no ser edificable, que se demuela y se reconstruya con los parámetros urbanísticos vigentes o que se destine el inmueble a un uso no turístico con una previa renovación o remodelación en base al urbanismo vigente.



Al igual que pasaba con las propuestas del PTM, todas estos puntos tienen una especial relevancia en los municipios costeros debido a su tradicional urbanización masiva para destinarla, mayoritariamente, al desarrollo turístico. En el caso de estas determinaciones del POOT, aunque están indicadas para zonas turísticas, puede decirse que se establecen para zonas del litoral ya que la mayoría de las zonas turísticas con las litorales coinciden.

Hay ciertos puntos del POOT que el PTM recoge en sus normas y en su memoria y en los cuales puede incidir. Estos puntos son los siguientes y aquí se expondrán brevemente ya que se desarrollan más adelante en el trabajo:

-Densidades

EL POOT determina una densidad máxima inferior a la propuesta por las DOT lo cual es más restrictivo y el PTM ha decidido mantener, sólo para las zonas turísticas, la densidad fijada por el POOT.

-Áreas de reconversión

El POOT propone ciertas áreas de reconversión preferente la mayoría de las cuales se denominan áreas de reconversión territorial en el PTM. La reconversión de esas áreas se está realizando de una forma puntual para cada una de ellas sin establecer una estrategia global para cada área. Un problema relacionado con esto es que han sido pocos los municipios que se han adaptado al POOT y esto ha hecho que ni siquiera se haya establecido una delimitación de esas áreas.

-Zonas Límitrofes de Protección Costera

Estas son franjas de suelo no urbanizable situadas en los límites laterales de cada uno de los núcleos turísticos del litoral para conseguir evitar con ellas que se forme una pantalla arquitectónica continua a lo largo del litoral.

-Áreas de protección posterior

Este tipo de área complementa a las Zonas Límitrofes de Protección Costera y equivale a las áreas de transición establecidas en las DOT en las cuales se establece una franja de un mínimo de 100 metros y un máximo de 500 (a fijar por el plan territorial i correspondiente) entre el suelo urbano y urbanizable y el suelo rústico.

-Crecimiento de las áreas turísticas

Según el artículo 10 del POOT, en el momento de la aprobación del mismo, ya hay unas determinaciones particulares para cada zona que limitan el crecimiento estableciendo un ámbito físico y una superficie máxima de suelo la cual sólo podrá ser incrementada con la superficie correspondiente a la zona de reserva y dotacional. En esta zona queda eliminado el uso residencial y sólo podrá ser calificada como zona de equipamientos o de uso turístico.

Aunque el POOT sólo establece la reconversión de alojamientos turísticos, el PTM permite implantar zonas residenciales dentro de las zonas POOT en el marco de las reconversiones territoriales.

Gestión del POOT

En general, el POOT no ha funcionado bien ya que no se han desarrollado de un modo global las áreas de reconversión preferente indicadas en el mismo, ya que, como se ha



comentado, estas se han tratado de una manera puntual con el único fin de obtener más plazas de alojamiento turístico. De esta manera, el PTM hace más hincapié en las operaciones de reconversión territorial estableciendo las ART con un mecanismo de adaptación parcial al planeamiento de una forma directa con la posibilidad de subrogación por parte del Consell de Mallorca.

2.1.5. Ley de Costas

No se puede finalizar esta revisión de normas que afectan al litoral balear sin mencionar la Ley de Costas (LC) 22/1988, de 28 de julio. Todo lo previsto en esta ley está debidamente incluido en el PTM y en el planeamiento municipal pero se explicará en este apartado. Por otra parte, como todas las leyes relativas al medio ambiente, son leyes de mínimos que pueden ser ampliadas por las administraciones autonómicas y/o locales.

En cuanto al estudio que nos ocupa, la LC introduce ciertas limitaciones al urbanismo en zonas costeras dado que establece como suelo no urbanizable toda la Zona Marítimo-Terrestre y parte de las Servidumbre que pasaremos a explicar a continuación.

Es importante destacar que, según lo previsto en el art. 11 de la LC, la Administración del Estado deberá llevar a cabo los deslindes⁵ que, posteriormente, servirán para determinar hasta dónde llega el Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT). El deslinde deberá llevarse a cabo según las determinaciones que se establecen en los art. 3, 4 y 5 de la ley.

La LC establece ciertas limitaciones de la propiedad denominándose, en la mayoría de los casos, servidumbres:

-Servidumbre de protección: está recogida en los art. 23 y ss. de la LC. Ésta comprende la zona de 100 metros medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar⁶. Esta extensión podrá ser ampliada (pero nunca reducida) por la Administración del Estados (de acuerdo con la de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento) hasta otros 100 metros siempre que sea necesario para que la servidumbre sea efectiva dependiendo de las características naturales de la zona. En cuanto a las limitaciones de la zona en relación con el urbanismo, las edificaciones residenciales o turísticas estarán prohibidas en esta zona (art. 25 LC) aunque podrán autorizarse edificaciones que por razones justificadas necesiten estar ubicadas en esa zona. La delimitación de los usos será competencia de la Comunidad .

-Servidumbre de tránsito: (art. 27 LC) esta servidumbre se encuentra en la franja de 6 metros, medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar y debe ser una zona que quede habilitada para el paso público y peatonal y los vehículos de vigilancia y salvamento. Estos 6 metros se encontrarían dentro de los 100 metros de la servidumbre anterior por lo que habría zonas en las que se solaparían dos tipos de protección debidos a las diferentes servidumbres que las afectan. Estos 6 metros pueden ampliarse hasta un máximo de 20 metros en aquellos lugares de tránsito difícil o

⁵ Los deslindes pueden ser un tema bastante controvertido dado que afectan a muchos particulares y empresarios del sector turístico y, por la otra parte, las asociaciones ecologistas (y otros movimientos en defensa del medio ambiente) protestan porque el deslinde no está bien hecho y no respeta la ley. Este es el caso de una noticia muy reciente (30 de mayo del 2008) en la que WWF/Adena y Greenpeace reclaman que se respete la Ley de Costas en una futura modificación del actual deslinde de costas de Formentera (<http://www.greenpeace.org/espana/press/comunicados/wwf-adena-y-greenpeace-reclama>).

⁶ El cual vendrá condicionado al deslinde previo hecho por la Administración del Estado.



peligroso. Sabiendo que es una zona que debe dejarse libre para el paso, se deduce fácilmente que no podrá construirse ningún tipo de edificación en ella.

-Servidumbre de acceso al mar: (art. 28 LC) el mar es un bien de dominio público, por tanto, debe facilitarse el acceso al mismo. Por ello se establecen estas servidumbres fuera del DPMT. En las zonas urbanas o urbanizables colindantes al DPMT deberán establecerse zonas de paso para tráfico rodado cada 500 metros y zonas de paso para peatones cada 200 metros. En estos terrenos no se permitirán obras o instalaciones que interrumpen el acceso al mar a no ser que el interesado proponga una alternativa efectiva de iguales condiciones a las anteriores a juicio de la Administración del Estado. La competencia de estos terrenos es municipal y autonómica y deberán ser previstos en el planeamiento municipal.

-Zona de influencia: (art. 30 LC) esta zona se delimitará en los instrumentos correspondientes (especialmente en el planeamiento general) y deberá ser de un mínimo de 500 metros a partir del Límite Interior de la Ribera del Mar. Se podrá construir en esta zona a partir de los 100 primeros metros dado que estos corresponderían también a las servidumbres de tránsito y a la de protección. En todo caso las construcciones permitidas en esta zona deberán adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística y, en cualquier caso, deberá evitarse la formación de pantallas arquitectónicas a lo largo de toda la costa.

A rasgos generales, las cuestiones descritas anteriormente son las que más nos interesan para este trabajo aunque, claro está, que la LC es mucho más compleja que lo que se ha explicado aquí. Podemos ver como aunque la LC establece unos límites, son los planeamientos autonómico y municipal los que deben preverlos y considerarlos en las normas. Por tanto, lo establecido en esta ley queda incluido en las leyes y planes que hemos detallado anteriormente.

2.1.6. Conclusiones de la revisión de las normas

Se ve bastante claro que la ordenación territorial en el archipiélago balear está visiblemente marcada por la actividad turística. En este sentido, JOANA M^a SOCÍAS⁷, pone de relieve que el turismo balear ha seguido las mismas pautas de desarrollo que en el resto de España, iniciándose en los 60 y claramente enfocado hacia un turismo de “sol y playa” de precios económicos y demandado principalmente por la clase media-baja europea.

Como todo, esto tuvo aspectos positivos y negativos. Como positivos diremos que supuso un crecimiento económico espectacular⁸ pero, por el contrario, la parte negativa de esto fue que, debido a la falta de una buena planificación y ordenación, provocó un crecimiento urbanístico desordenado con importantes impactos en el entorno.

Fue en el segundo boom turístico (1981-1988) cuando empezaron a surgir las primeras normas turísticas baleares⁹ y la segunda de las cuales, el famoso Decreto 30/1984 de 10 de mayo, más conocido como el Decreto “Cladera I”, ya introdujo una medida que

⁷ JOANA M^a SOCÍAS CAMACHO “La ordenación de las zonas turísticas litorales”, Madrid 2001, pág. 32 y ss.

⁸ Un 48% del PIB balear se debe al turismo según el informe de EXCELTUR “IMPACTUR 2006 Estudio del Impacto económico del turismo sobre la economía y el empleo: Resumen de los principales efectos e indicadores”

⁹ JOANA M^a SOCÍAS CAMACHO “La ordenación...” ob.cit. pág. 33.

afectaba a la ordenación territorial, la *ratio turística*, una medida de densidad nombrada en este Decreto por primera vez y que luego han ido adoptando las normativas de ordenación de otras comunidades autónomas claramente marcadas por el turismo como Canarias.

Vemos como, en los primeros 20 años de actividad turística balear, el crecimiento se hizo sin control alguno lo cual era perjudicial tanto para el entorno como para la actividad turística, dado que lo primero repercute en lo segundo¹⁰. Y cuando se empezó a hacer algo en este sentido, era ya demasiado tarde para algunos lugares como, por ejemplo, la Bahía de Alcudia, que podemos ver en la siguiente imagen. Muchos de los edificios construidos en esa bahía se desarrollaron con el primer boom turístico. Una vez que la zona se ha degradado y cementado la naturaleza que había hasta entonces no puede recuperarse totalmente.



Imagen 2.1: Ayuntamiento de Alcudia

Sin embargo, desde entonces, la cantidad de medidas que se han tomado al respecto han sido muchas, habiendo evolucionado mucho las normas de Ordenación Territorial y las Turísticas que, en muchos casos, incluyen medidas de ordenación. El problema de todo esto es que tal y como dice AVELINO BLASCO¹¹: *“Desde una valoración general, se puede afirmar que la labor normativa de la CAIB en materia turística ha sido muy intensa pero seguramente insuficiente. Insuficiente tal vez porque los problemas en el sector son muchos, los intereses contrapuestos y la coyuntura desfavorable en ocasiones. De hecho, los acontecimientos siempre han ido por delante de las normas, dado su vertiginoso transcurso.”*

A pesar de que desde aquella primera norma de 1984 las posteriores hayan ido endureciéndose progresivamente, los resultados de todas las propuestas plasmadas en norma no han dado los resultados que se pretendía.

Uno de los graves problemas que se ve claramente tras estudiar detenidamente los Planes Territoriales Insulares y el resto de normas de los que éstos han derivado, es que

¹⁰ Un crecimiento desorbitado y sin control hace que se esquilmen o degraden los recursos naturales de la zona afectada por lo que, una vez que éstos no puedan ser explotados, la actividad turística disminuirá de calidad y acabará desapareciendo o quedándose de forma residual.

¹¹ AVELINO BLASCO ESTEVE “Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares” dentro de “Ordenación y Gestión del Territorio Turístico” Dir. DAVID BLANQUER, Valencia 2002.



dejan en manos del planeamiento municipal la adopción de muchas decisiones lo cual hace que, primero, haya una gran disparidad de medidas y valores de las mismas a lo largo del archipiélago y que, segundo, en la mayoría de los casos, no sean todo lo restrictivas que han de ser dado que al municipio le interesa crecer económicamente y si, para ello, tiene que tener menos zonas verdes para construir más plazas alojativas, lo hace.

Aunque, en ocasiones, unas hacen referencia a las otras, al ser de Consejerías diferentes, las normas de ordenación territorial y las turísticas se contradicen. Al estar ambas relacionadas en muchos aspectos, los legisladores deberían cooperar para redactar algo en conjunto o, al menos, que no se solapen contenidos en ambas.

Tal y como se extrae de un interesante estudio hecho por EXCELTUR¹²: *“Parece cada día más evidente que la ordenación del territorio puede desempeñar un papel clave para reforzar la competitividad de los destinos turísticos españoles, en un contexto donde se mantiene la presión urbanizadora sobre nuestras zonas costeras, en paralelo al crecimiento y progresiva consolidación de otros nuevos destinos turísticos de litoral, que a nivel mundial compiten cada día más intensamente con los españoles.*

(...)

Del análisis aquí realizado se deriva que los dos archipiélagos se han situado en España a la cabeza en cuanto a la integración de una estrategia turística en sus modelos de ordenación territorial, entre otros muy influidos por las limitaciones que sus territorios insulares, su cuasi exclusiva especialización turística, a la par que influenciados por los profundos cambios y desafíos que induce el nuevo contexto turístico internacional y la percepción que de ellos tiene la sociedad local y las consecuentes reacciones políticas que generan a ese nivel y escala autonómica.”

Este estudio resulta bastante interesante dado que, desde una perspectiva turística, se destaca la gran oportunidad que abren los planes de ordenación territorial al desarrollo turístico del litoral y resaltan alguna de las que creen buenas prácticas plasmadas en los Planes Territoriales Insulares (en el caso de Baleares), en los Planes Insulares de Ordenación (para el caso de Canarias), etc.

De todo esto extraemos que queda un largo camino de trabajo por delante en el que, principalmente, los municipios deberán trabajar por implantar una buena política territorial dado que la Administración Autonómica, al no establecer muchas restricciones en su normativa, permite (con restricciones) que los municipios tengan bastante libertad a la hora de elaborar su planeamiento municipal.

2.2. MEDIDAS DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

De toda la legislación anteriormente comentada pueden extraerse una serie de medidas destinadas a la correcta ordenación del urbanismo en la zona costera o litoral ya que, la mayor concentración urbana de la isla se da en zonas costeras y ello puede demostrarse con la siguiente gráfica de evolución de la urbanización en el primer km. de costa (del año 1990 al año 2000) viendo como, las Islas Baleares son la Comunidad Autónoma costera

¹² EXCELTUR (Alianza para la excelencia turística) “Estrategias turísticas integradas en los vigentes planes de ordenación del territorio, en zonas del litoral mediterráneo, Baleares y Canarias”, Enero 2007.

que más urbanización tenía en ese primer km. en 1990 y como su tendencia ha seguido en aumento hasta el año 2000.

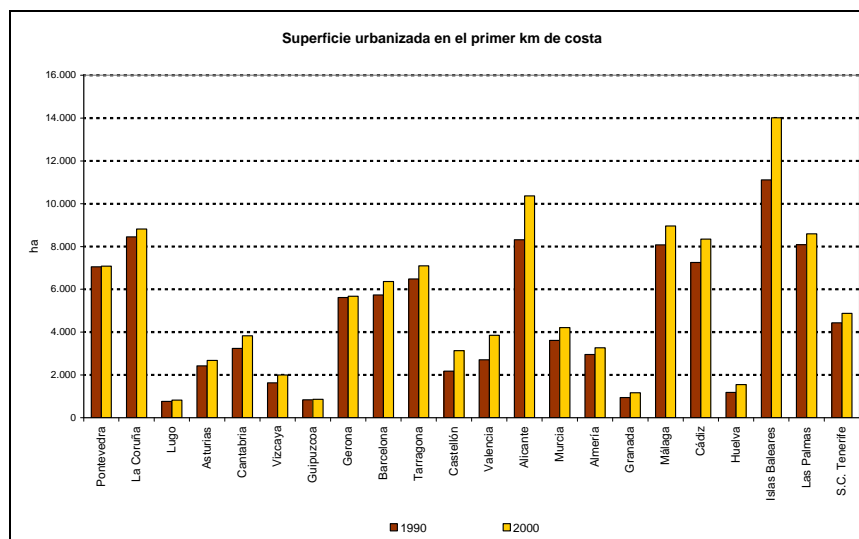


Imagen 2.2: Proyecto Corine Land Cover. Instituto Geográfico Nacional. Ministerio de Fomento.

El cumplimiento de éstas significaría una correcta integración entre el Dominio Público Marítimo Terrestre y el desarrollo social, económico y urbano. Como veremos, la puesta en práctica de cada una de estas medidas no es tan sencilla y, por tanto, el proceso de ordenación es lento.

A continuación se van a exponer detalladamente cada una de las medidas aplicables al litoral balear, concretamente, al mallorquín.

2.2.1. Moratorias

Las moratorias han sido un instrumento muy utilizado en la administración de las Islas Baleares antes de la aprobación de los instrumentos de Ordenación del Territorio. Éstas son unas medidas cautelares y, durante su vigencia, evitan la expansión de nuevas construcciones contrarias a los objetivos del plan en tramitación.

Estas normas son aprobadas por el mismo órgano de gobierno con competencias para aprobar las normas de Ordenación del Territorio, en el caso de las Baleares, podrán ser dictadas por el mismo Gobierno de las Islas Baleares, o bien, por el Consejo Insular de cada una de las islas.

Todo esto así lo dispone la ley a partir de la aprobación en 1999 de las Directrices de Ordenación Territorial. Éstas, en su disposición adicional decimoctava, añaden una disposición adicional tercera a la Ley 8/1987, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares.



Tal y como explica Omar Bouazza en uno de sus libros¹³, la primera norma cautelar de las Islas Baleares surge a partir del fracaso del Decreto 103/1987 del Gobierno Balear destinado al control del crecimiento hotelero y de la densidad de población. Días antes de la aprobación del citado decreto, la Consejería competente, la de Turismo, recibió numerosas solicitudes de nuevas plazas turísticas que no cumplían con lo que iba a proponerse en el decreto. De esta manera, el efecto que quería conseguirse mediante la aprobación del mismo quedó devaluado.

Por eso, desde entonces, todos los instrumentos de ordenación territorial de las Baleares han venido acompañados de normas cautelares para impedir que volviese a ocurrir lo mismo que en el 1987¹⁴.

Importantes fueron las normas cautelares dictadas por los tres Consejos Insulares en octubre del 2000 dirigidas a establecer medidas provisionales previas a la aprobación de los Planes Territoriales Insulares dado que la aprobación de los mismos se retrasó más de lo previsto y, para evitar una liberalización masiva del suelo, se dictaron estas normas.

A rasgos muy generales, lo que hacían era suspender la mayoría de los usos edificatorios tanto de suelos urbanos como de urbanizables de edificios residenciales o turísticos. De esta manera, las normas de ordenación aprobadas con posterioridad podían garantizar su eficacia.

Al igual que las desclasificaciones, las moratorias tienen sus conflictos con la población. Al paralizar las construcciones, entran en juego muchos intereses económicos tanto de particulares como de empresas y, frente a ellos, la importancia de ordenar adecuadamente el territorio y preservar el medio ambiente es prácticamente nula. Desde este punto de vista, meramente económico, la protección del litoral queda relegada y, por ello, las moratorias son un instrumento beneficioso siempre que la norma o plan que se aprobará posteriormente proteja la zona litoral que pretendía construirse.

Además, cuando las moratorias o las normas cautelares se publicitan antes de dictarse definitivamente, se puede producir un efecto contrario al buscado, que en los días previos a la aprobación de la moratoria, se aprueben cientos de planes urbanísticos ya que, como la moratoria no tiene efecto retroactivo, se podrán seguir haciendo nuevas construcciones hasta agotar el nuevo suelo urbanizable.

En otros casos, las moratorias paralizan proyectos concretos que ya han sido aprobados con anterioridad y bien sea por un cambio de opinión del gobernante correspondiente o bien porque se cambie el gobierno, se decide que esos nuevos desarrollos urbanísticos deben paralizarse hasta estudiarse el caso con más detenimiento y decidir, tras los estudios correspondientes, si puede llevarse a cabo el proyecto o no.

¹³ OMAR BOUAZZA ARIÑO: "Ordenación del territorio y turismo (Un modelo de desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio)". Ed. Atelier. Barcelona, 2006.

¹⁴ En este sentido, OMAR BOUAZZA ARIÑO en "Ordenación..." *ob. cit.* pp. 261 y ss. Hace una revisión de todas las normas cautelares que han afectado a las Baleares.



2.2.2. Limitar el crecimiento estableciendo un porcentaje máximo de crecimiento para cada isla

Esta medida viene definida en la *Ley de 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias*:

“33. 1. Los planes territoriales parciales limitarán el incremento del suelo clasificado como urbanizable o apto para la urbanización, destinado a uso residencial, turístico o mixto, y no computarán las superficies destinadas a grandes equipamientos que formen parte del nuevo polígono o sector por cada municipio según los porcentajes máximos por isla que se indican a continuación, los cuales tendrán un horizonte temporal de diez años:

a. Isla de Mallorca: 10 %.

b. Isla de Menorca: 12 %.

c. Islas de Eivissa y de Formentera: 10 %.

Para obtener la población máxima de crecimiento se utilizará una densidad media de 100 habitantes por hectárea.

2. A los efectos de calcular el porcentaje máximo de crecimiento, se considerará el suelo urbano y el suelo urbanizable o apto para la urbanización con plan parcial aprobado definitivamente a la entrada en vigor de estas directrices, exceptuando aquel que quede reclasificado como suelo rústico por disposición de esta Ley.”

Estos porcentajes establecidos por las DOT son explicados por Onofre Rullán¹⁵:

“Se limita a los planeamientos urbanísticos municipales la posibilidad de clasificación de nuevo suelo para uso residencial y/o turístico. Dicha limitación se establece en el 10%¹⁶ del suelo urbano y urbanizable con plan parcial aprobado en 1999 para las islas de Mallorca, Ibiza y Formentera, un porcentaje que para el caso de Menorca se eleva al 12%. Las hectáreas resultantes de aplicar el 10 o 12%, según los casos, podrán ser repartidas entre los municipios de cada isla por parte de los llamados Planes Territoriales Insulares (PTI) que desarrollan las DOT y a los que se reconoce libertad de criterio a la hora de repartir en función del modelo territorial que se adopte para cada isla. Mientras los Consejos Insulares -los organismos autonómicos encargados de su redacción- no aprobaran los respectivos PTIs, los planes municipales que se iban revisando podían clasificar "a cuenta" una cantidad de hectáreas no superior al menor de los dos siguientes cómputos: 2% del suelo urbano y urbanizable con plan parcial aprobado o 3% del suelo urbano.”

Esta medida introducida por las DOT implicaba una reducción de la cantidad de suelo urbanizable importante, al menos en un horizonte temporal de 10 años desde su aprobación en el 1999. Supuestamente, según en el artículo de Rullán antes citado, se iban a pasar de 4 – 4,3 millones de plazas residenciales o turísticas a 2,3 millones. La gran mayoría de esos 2,3 millones de plazas liberadas son exclusivas de zonas costeras y su liberación hace que, por consiguiente, se construya menos en la zona costera y, por tanto, no siga degradándose el medio natural costero. En las que finalmente vayan a construirse, deberán cumplir las determinaciones de todas las normas y planes que

¹⁵ ONOFRE RULLAN: “El horizonte de crecimiento posible según los planes urbanísticos y territoriales de las islas Baleares (España)”. *Rev. geogr. Norte Gd.*, dez. 2007, no.38, p.63-77. ISSN 0718-3402.

¹⁶ Este porcentaje se calcula sobre la superficie del suelo urbano y urbanizable con aprobación definitiva en el momento de la entrada en vigor de las DOT (18-4-99). La aplicación de tales porcentajes (10 o 12%) sobre el suelo urbano (20.855,48 ha) y urbanizable con plan parcial aprobado (6.168,72 ha) arrojó la cifra de 2.775,62 ha. A las hectáreas resultantes para cada isla las DOT permiten asignarles un aprovechamiento equivalente de 100 plazas/ha lo que da un techo potencial a repartir de 277.562 plazas.



afectan a las zonas turísticas costeras dado que uno de los objetivos de esas normas es la protección de la costa.

Para construir esas plazas se pretendían reclasificar 4500 hectáreas de suelo urbanizable sin plan parcial aprobado a rústico. Pero la reducción a 2,3 millones de plazas no podía conseguirse con tan sólo la reclasificación de 4500 hectáreas dado que para que éstas liberasen todas esas plazas debían tener una densidad de edificación más de dos veces la permitida, por lo que esa supuesta liberación de plazas parece que no era tan real.

Según las estimaciones del autor en el artículo citado, parece que los límites de crecimiento propuestos por las DOT no eran tan buenos como se publicitaban al principio dado que las plazas que realmente se liberaban eran mucho menos que las que se habían anunciado previamente.

En cualquier caso, aunque fuesen menos efectivos de lo que se pensaba o proclamaba tras la aprobación de las DOT, supusieron una descarga de plazas de las que estaban programadas hasta el momento.

2.2.3. Prohibición de construcción de urbanizaciones aisladas

Tal y como postula Onofre Rullán¹⁷ una de las medidas adoptadas por las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) es que *“se prohíbe genéricamente la nueva urbanización en núcleos de nueva planta aislados del suelo urbano y urbanizable ya existentes en el momento de aprobación de la DOT, ello con independencia que afecten o no a espacios naturales protegidos o de valor paisajístico reconocido.”*. Esta medida la encontramos desarrollada en el art. 32 de las DOT.

Esto implica que no podrán crearse nuevos núcleos de población en las Islas Baleares lo cual implicaría una invasión más del terreno natural de las islas. De esta manera se consigue limitar el crecimiento urbano a las zonas colindantes a las ya urbanizadas siguiendo el modelo de ciudad compacta que es más beneficioso para el medio ambiente dado que dejan de artificializarse nuevas zonas del medio rural.

Con todo ello se puede conseguir que no se urbanicen nuevas áreas naturales y, en un futuro más lejano, que se limite el crecimiento de la isla. Esto último se conseguiría cuando los actuales pueblos y ciudades de las islas hubiesen alcanzado el máximo de crecimiento a su alrededor, bien porque hubiese impedimentos físicos de la geografía (como el mar), bien porque se hubiese llegado a zonas protegidas, las cuales tampoco se pueden construir o bien porque, si se creciese más, se uniría un núcleo urbano con otro lo cual, en zonas costeras, está impedido por ley dado que se formaría una pantalla arquitectónica continua¹⁸ a lo largo de la franja del litoral.

Cuando pensamos en los problemas ambientales que puede causar la construcción de edificaciones aisladas se tiende a imaginar, únicamente, en los que causa la edificación en sí pero pocas veces caemos en la cuenta de que uno de los mayores problemas que provoca la construcción de urbanizaciones separadas de los núcleos poblacionales ya existentes, viene de garantizar el acceso a los servicios dotacionales básicos (acceso

¹⁷ ONOFRE RULLAN: “El horizonte de crecimiento...” *ob. cit.*

¹⁸ Viene regulado en el Plan de Ordenación de la Oferta Turística y, a su vez, incluidos en los Planes Territoriales de las Islas y ya se detallará en un apartado concreto.



rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de la energía eléctrica). La construcción de las infraestructuras necesarias para garantizar los cuatro servicios básicos anteriores causa, en muchas ocasiones, problemas más graves al medio natural que la construcción en sí de una o varias viviendas. Uno de los problemas que podría causar es el de los incendios forestales dado que al adentrarse las edificaciones más dentro de las áreas, hasta el momento, naturales, pueden causar incendios debido a la proximidad de los árboles y la maleza. Según L. GALIANA et. al¹⁹ estas áreas de contacto o mezcla entre las masas forestales y los espacios urbanizados se denominan Interfaces Urbano-Forestales. Para este trabajo, estas zonas no son demasiado interesantes dado que, salvo contadas ocasiones, las zonas forestales están más metidas hacia el interior de la isla o, en su defecto, la masa costera es muy reducida.

Por ello, el abastecimiento de los servicios a las zonas colindantes al núcleo urbano es mucho más sencillo y menos agresivo para el medio dado que la magnitud de las infraestructuras a construirse es mucho menor. En las zonas litorales este problema se agravaría dado que cabría la posibilidad de que, según la cercanía al mar de las nuevas edificaciones, se pudiese invadir la Zona de Dominio Público Marítimo-Terrestre

Sin embargo, esta medida lleva ciertos problemas asociados debido a que hay un sector de la población que demanda este tipo de edificaciones aisladas de la ciudad. En general, ese tipo de edificaciones se publicitan como de mayor calidad de vida dado que están alejadas de la ciudad compacta y de los problemas que la misma conlleva (ruidos, problemas de aparcamiento, vandalismo urbano, etc. aunque, realmente, las ciudades de las Islas, en general, no son tan grandes como para que estos problemas sean muy graves). Por tanto, estas residencias suelen comprarlas gente jubilada o personas en edad activa pero como segunda residencia.

Otra opción es que las edificaciones aisladas se destinen al turismo, en ese sentido (y realmente es el que más se identifica con el presente trabajo), también son un reclamo de tranquilidad y bienestar.

2.2.4. Áreas de transición

El artículo 10 de las DOT nos introduce, dentro de los tipos de suelo rústico común tres tipos de categorías a delimitar por los planes territoriales insulares.

La segunda de esas categorías son las Áreas de Transición (AT). Éstas, tal y como especifica el art. 20.2 de las citadas DOT, comprenderán una franja entre un mínimo de 100 metros y un máximo de 500 metros a partir del suelo urbano, urbanizable o apto para la urbanización.

En la quinta disposición transitoria de las DOT, se establece que, mientras se aprueben los planes territoriales insulares, las AT estarán formadas por una franja de 350 metros a partir del suelo clasificado como urbano, urbanizable o apto para la urbanización. Actualmente esta disposición ya no tiene valor alguno dado que los planes territoriales parciales de cada una de las islas están aprobados.

¹⁹ LUIS GALIANA, GEMA HERRERO, JESÚS SOLANA: "Caracterización y clasificación de Interfaces Urbano-Forestales mediante análisis paisajístico. El ejemplo de Sierra Calderota". Wildfire. Sevilla, 2007.



En el caso del Plan Territorial de Mallorca, la Norma 14.c establece lo siguiente:
“Dentro de la categoría de Área de Transición (AT), se diferencian dos subcategorías: Área de Transición de Crecimiento (AT-C) susceptible de destinar a previsiones del futuro crecimiento urbano, y Área de Transición de Harmonización (AT-H) destinada a la armonización de las diferentes clases de suelo.”

Y dentro de la memoria del PTM se especifica lo siguiente:
“En zonas POOT, el AT consiste en una corona de 500 metros de ancho, medidos a partir del límite del suelo urbano más el urbanizable. Tal criterio se ha tomado para su coincidencia con la “zona de protección posterior” definida por el POOT.”

Tal y como podemos comprobar, el PTM establece que las AT de las zonas POOT serán de 500 metros, es decir, el máximo permitido por las DOT. Además se mencionan las *Zonas de protección posterior* que serán desarrolladas más adelante.

A pesar de que están consideradas suelo rústico, el art. 21 establece que las AT podrán ser destinadas a las previsiones del futuro crecimiento urbano y a la armonización de las diferentes clases de suelo. Estableciendo esto de antemano, estas zonas pueden pasar a ser fácilmente, en los próximos años, terreno urbanizable. De hecho, tal y como menciona Onofre Rullán²⁰ son el único terreno rústico “clasificable” para el crecimiento residencial y turístico de los núcleos urbanos de los municipios.

Por estas Áreas de Transición será por dónde crezcan los municipios el 10% mencionado anteriormente. Delimitando a estas zonas el crecimiento urbano se lleva a cabo otra de las medidas antes mencionada, el evitar urbanizaciones dispersas de nueva construcción que, en el caso del litoral, acabarían de colonizar el poco espacio sin urbanizar del que dispone la isla.

2.2.5. Zonas excluidas de la urbanización

En la normativa balear encontramos varias zonas propuestas que se excluyen de la urbanización en las zonas costeras. Estas zonas se propusieron en el Plan de Ordenación de la Oferta Turística (Normas Generales Ap. 3.7) y son dos:

- Zonas Limítrofes de Protección Costera
- Áreas de Protección Posterior

Pero también las DOT proponen una nueva área a excluir de la urbanización en su art. 9.1, las Áreas de Protección Territorial (APT) desarrolladas en el art. 19.1.e.

A continuación se explicarán cada una de ellas más en detalle.

Zonas limítrofes de protección costera

Las Zonas Limítrofes de Protección Costera (ZLPC) son franjas de suelo no urbanizable que separan las zonas turísticas costeras para no formar una pantalla arquitectónica (lo cual se concreta en otra medida). Esto se concreta en el art. 14 de las Normas Generales del POOT y es una norma de aplicación directa sin necesidad de transponerlo previamente al planeamiento urbanístico de los municipios. También se prevé a lo largo del desarrollo de las normas y la memoria del Plan Territorial de Mallorca.

²⁰ ONOFRE RULLAN: “El horizonte de crecimiento...” *ob. cit.*

Las características generales de esta medida son que comprende una franja de terreno a partir de la costa y paralela a la misma que debe tener una anchura mínima de 1.000 metros que, en la práctica, se corresponde muchas veces con zonas que habían sido protegidas en alguna ley anterior. Como ya se ha dicho el párrafo anterior esta norma es de aplicación directa y convierte en suelo no urbanizable aquellas zonas delimitadas con esta denominación.

En la siguiente figura puede observarse gráficamente cómo sería un ejemplo de ZLPC.

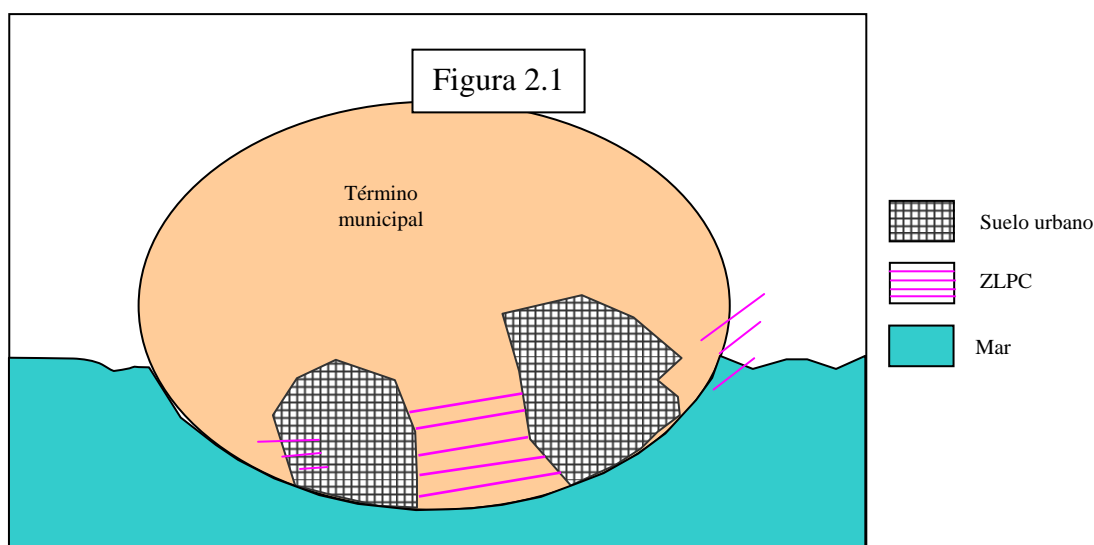


Figura 2.1: Elaboración propia a partir de la interpretación de la norma²¹

A partir del esquema podemos visualizar mejor como estas zonas evitarían la formación de pantallas arquitectónicas a lo largo del litoral protegiendo el paisaje y el medio ambiente costero en la medida de lo posible.

Áreas de Protección Posterior

En la misma línea que la anterior, las Áreas de Protección Posterior (APP) vienen dadas por el POOT, concretamente en el art. 16 de sus Normas Generales.

Como las ZLPC, las APP son terreno no urbanizable y se corresponden con aquella franja de terreno posterior (considerándolo en sentido contrario al mar) a los núcleos urbanos turísticos. La extensión de estas franjas de terreno deben tener una anchura mínima de 500 metros a partir del suelo urbano o urbanizable y las delimita el planeamiento general del municipio (aunque, hasta que el municipio se adapte, el POOT indica lo siguiente: *“hasta la adaptación al POOT, el Área de Protección Posterior tendrá, supletoriamente, una anchura de 500 metros a partir de los límites de la costa”*²².

²¹ Esta figura es meramente ilustrativa, no está hecha a escala y las medidas son sólo aproximadas.

²² BLASCO ESTEVE, AVELINO. “Planificación y Gestión del...”

También como antes, en la práctica, estas zonas se corresponden con zonas protegidas delimitadas previamente por otra ley o norma.

Para visualizar en qué lugar se localizarían las APP podemos usar la figura 2.2 que es idéntica a la figura 1 pero se le ha añadido una nueva trama correspondiente a esta nueva zona de protección.

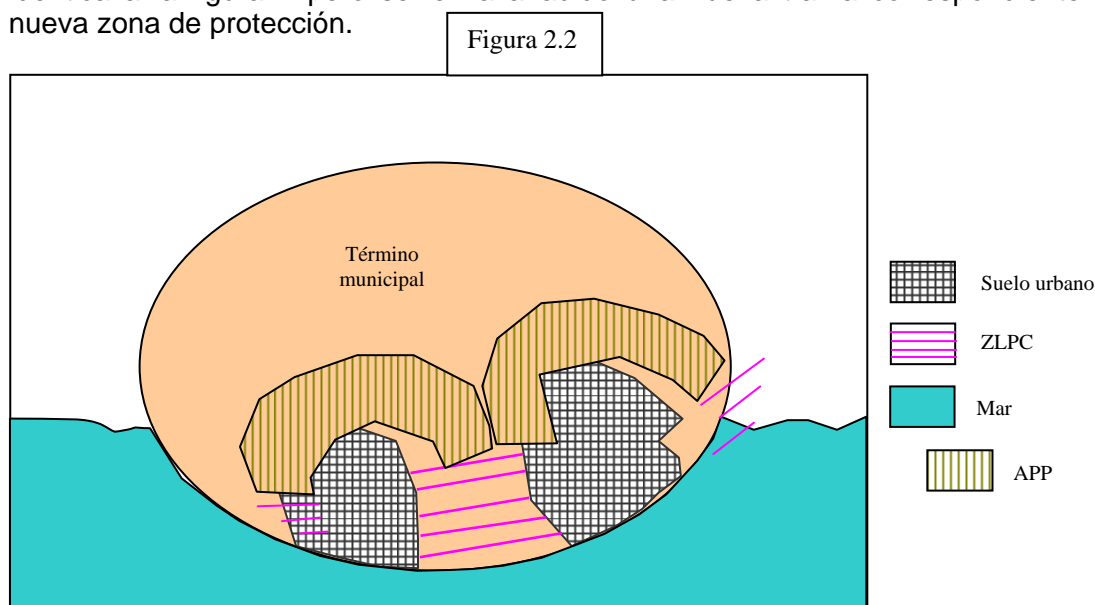


Figura 2.2: Elaboración propia a partir de la interpretación de la norma²³

Estas áreas no afectan directamente al litoral dado que son franjas de terreno que van desde donde se acaba el núcleo urbano hacia el interior de la isla (en dirección contraria al mar). Pero, de una manera indirecta, estas áreas serían beneficiosas para el litoral dado que impidiendo un desarrollo muy grande de los municipios costeros, el número de habitantes es menor y, por tanto, el número de personas que explotan los recursos litorales también es menor.

Áreas de Protección Territorial

Las DOT establecen varias categorías de suelo rústico protegido dentro de las cuales se encuentran las APT. El art. 19.1.e establece para las mismas lo siguiente:

“Las áreas de protección territorial (APT), que son, independientemente de su inclusión en las categorías anteriores, las siguientes:

1. *La franja de 500 metros para las islas de Mallorca, de Menorca y de Eivissa, y la de 100 metros para la de Formentera, medidas desde el límite Interior de la ribera del mar.*
2. *La franja comprendida entre dos líneas longitudinales paralelas a las aristas de explanación de las carreteras y una distancia de éstas de 25 metros en las carreteras de cuatro o más carriles, de 18 metros en las carreteras de dos carriles de las redes primaria y secundaria, y de 8 metros en las carreteras de dos carriles de las redes local o rural, según lo que dispone la Ley 5/1990, de 24 de mayo, de Carreteras de las Illes Balears, excepto cuando se trate de travesías.”*

²³ Esta figura es meramente ilustrativa, no está hecha a escala y las medidas son sólo aproximadas.



Tal y como subraya Javier Sola²⁴ las APT coinciden, en parte, con las Zonas Límitrofes de Protección Costera. También nos indica que, según la Disposición Adicional 12ª, se desclasifican los suelos urbanizables de las APT que no cuenten con un proyecto de urbanización aprobado definitivamente a suelo rústico protegido.

Estas áreas protegen el litoral en la manera que amplían la protección de la ley de costas en los terrenos colindantes al DPMT:

2.2.6. Áreas de reconversión territorial

El motivo de la implantación de esta medida en las normas se debe a que, ambientalmente hablando y para evitar las urbanizaciones aisladas, es mucho más sostenible construir cerca de lo ya edificado y, por consiguiente, la construcción de edificaciones dentro del mismo núcleo urbano es lo mejor que se puede hacer.

En este sentido, las ya conocidas DOT, se pronuncian en el art. 28:

“28. 1. Sin perjuicio de las competencias municipales, los planes territoriales parciales fomentarán la reutilización y el esponjamiento de las zonas degradadas de los núcleos urbanos, mediante la creación de áreas de reconversión territorial (ART), señalando los ámbitos de aplicación de los planes y programas de actuación, y el orden de prioridad de los que hayan de ser financiados por el Gobierno de las Illes Balears o por los Consejos Insulares.

2. Específicamente, los planes territoriales parciales podrán caracterizar áreas de reconversión territorial (ART) para centros históricos degradados, zonas turísticas donde puedan aplicarse operaciones de las previstas en el Plan Director de Ordenación de la Oferta Turística, otras zonas que por la tipología y la calidad constructiva de sus edificios e infraestructuras hagan necesaria una rehabilitación y la eliminación de aquellos elementos singulares que supongan un deterioro de la calidad ambiental o paisajística de una zona.”

En el caso de Baleares vemos como, en esta norma, las zonas de reutilización y/o esponjamiento dentro del casco urbano se denominan **Áreas de Reconversión Territorial**. Tal y como queda especificado en el art. 28 de las DOT, los Planes Territoriales Insulares serán aquellos que delimiten las ART que, como ya se ha explicado, son áreas en las que se prevé un esponjamiento y reutilización de las infraestructuras ya existentes para evitar la expansión del municipio hacia zonas sin urbanizar.

Además, en los artículos del 37 al 40 de las DOT, se establecen concreciones para las ART. De esta manera, las DOT nos dicen en el art. 37, que tanto los ayuntamientos como los Consejos Insulares como el Gobierno de las Islas Baleares podrán llevar a cabo actuaciones en las ART para mejorar el paisaje rural o urbano.

Por otra parte, nos especifican en el art. 38 que los instrumentos de actuación dentro de las ART serán los siguientes:

²⁴ JAVIER SOLA TEYSSIERE, “Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas”. Editado por la Junta de Andalucía. Sevilla, 2007.



-El **Plan de Reconversión Territorial** (PRT) que tiene por objeto la realización en áreas de desarrollo urbano de operaciones de esponjamientos, de implantación o mejora de los equipamientos, de infraestructura y de dotaciones de servicios.

-El **Proyecto de Mejora Territorial** (PMT) que tiene por objeto la mejora del paisaje urbano o rural.

Por último, en los art. 39 y 40 nos dicen que estos instrumentos se declararán de utilidad pública a efectos expropiatorios y que el planeamiento de los municipios afectados por un ART deberá incorporar su delimitación al planeamiento general del municipio.

En el caso concreto del Plan Territorial de Mallorca, se establecen doce tipologías de ART:

-ART 1 a 4: Se determinan proyectos de mejora sobre cuatro Áreas Naturales de Especial Interés (ANEI) que son una de las categorías de suelo rústico protegido que determina el PTM.
-ART 5: Se corresponde con actuaciones en conectores paisajísticos locales, concretamente, la creación de pasos elevados para la fauna sobre las autovías. Estos conectores paisajísticos harían las funciones (en cierto sentido) de corredores ecológicos ²⁵ .
-ART 6: Conector paisajístico lineal <i>Na Borges-Massís de Randa</i> . Este sí sería un caso concreto de creación de corredores ecológicos que unan las principales áreas naturales de la isla (independientemente de la <i>Serra de Tramuntana</i>).
-ART 7: En esta ART se pretende hacer una adecuación ambiental del entorno de la Cementera de Lloseta debido al gran impacto paisajístico y ambiental que crea esta instalación.
-ART 8: Reconversión Territorial en zonas POOT. Esta es el ART que más importancia tiene para el presente estudio dado que la mayoría de las zonas POOT de la isla pertenecen a zonas del litoral. En las fichas de las ART podemos leer que se llevarán a cabo actuaciones directamente relacionadas con el litoral como son operaciones de esponjamiento (evitan las nuevas construcciones en las zonas costeras), reordenación y mejora de la primera línea de costa, etc.
-ART 9: Reconversión de las áreas degradadas de los límites municipales. Está destinada a aquellos límites municipales en los que hay una deficiente comunicación viaria y una ordenación inadecuada principalmente debido a una falta de coordinación intermunicipal.
-ART 10: Actuaciones sobre áreas y elementos singulares. Esta ART es de aplicación directa desde la aprobación del PTM, sin esperar a la transposición a los planes municipales de ordenación urbana. El objetivo de esta reconversión está destinado, principalmente, a la mejora de la calidad turística de las siete zonas que se engloban en esta ART.
-ART 11: Operaciones estratégicas en los nodos territoriales. Se prevén una serie de actuaciones dentro de los tres nodos territoriales de la isla, Palma, Inca y Manacor, destinadas a la rehabilitación y mejora de los accesos y la calidad urbana.
-ART 12: Mejora de los centros históricos degradados de los tres nodos (como en el área

²⁵ Si bien es cierto que RAFAEL MATA OLMO en "Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio". Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. EUROPARC-España. Madrid, 2005, p. 52; comenta que los suelos dedicados a la creación de corredores o conectores ecológicos son reducidos y, muchas veces, no son los más adecuados. Para el caso de Baleares nos expone el ejemplo, desde su experiencia, del caso del Plan Territorial de Menorca en el que, a la hora de establecer conectores ecológicos, han superado los mínimos básicos establecidos por las DOT (él las denomina DOTIB).



anterior Palma, Inca y Manacor).

Aunque muchas de las ART no se correspondan con zonas urbanas, las ART 8, 11 y 12 que sí se corresponden, pueden llevar a cabo diferentes proyectos de rehabilitación urbana. Algunos de son: reducción de densidades, operaciones de esponjamiento, reordenación y mejora de la primera línea de costa, etc. A éstos también podríamos añadir uno bastante interesante, la demolición de edificios obsoletos. Tras la demolición se podría volver a construir otro edificio adecuado a las características que impone el planeamiento urbanístico de la zona o destinarlo a zonas verdes, de equipamientos, etc.

Un ejemplo de demolición de edificios obsoletos que podría darse en cualquiera de las ART correspondientes a zonas urbanas (8, 11 y 12) podríamos encontrarlo en el municipio de Calvià (Mallorca):

Tras el primer boom turístico iniciado en los 60 en Calvià (como en la mayoría de municipios costeros del litoral español) se construyó masivamente sin ordenación alguna. En los 80 empezó a verse como este tipo de construcción estaba originando un deterioro general de la zona y podría traer consecuencias bastante graves para el turismo. Por ello, en los 90 se empezaron a llevar a cabo políticas de actuación de mejora de la calidad del pueblo llegando a crear, en 1995, la Agenda Local 21 siguiendo las directrices de la Cumbre de Río.

Dentro de un proceso muy participativo, se apostó por una rehabilitación integral del municipio basándose en diez líneas de actuación:

- 1ª. Contener la presión humana, limitar el crecimiento, y favorecer la rehabilitación integral del territorio y su litoral.*
- 2ª. Favorecer la integración, la convivencia, y la calidad de vida de la población residente.*
- 3ª. Preservar el patrimonio natural terrestre y marítimo e impulsar la creación de una ecotasa turístico-regional con destino medioambiental.*
- 4ª. Recuperar el patrimonio histórico, cultural, y natural*
- 5ª. Impulsar la rehabilitación integral de los núcleos de población residenciales y turísticos.*
- 6ª. Mejorar Calvià como destino turístico: sustituir crecimiento por calidad sostenible, buscar la elevación del gasto por visitante, y tender a equilibrar la temporada turística.*
- 7ª. Mejorar el transporte público y favorecer los desplazamientos peatonales y en bicicleta entre y en el interior de los núcleos de población.*
- 8ª. Introducir una gestión sostenible en los sectores ambientales claves: agua, energía, y residuos.*
- 9ª. Invertir en recursos humanos y del conocimiento, dinamizar, y diversificar el sistema económico.*
- 10ª. Innovar el gobierno municipal y ampliar la capacidad de inversión publico-privada concertada.*

Dentro de la quinta línea estratégica de actuación encontramos la conocida demolición del Hotel Atlantic llevada a cabo para rehabilitar y esponjar la zona.



Imagen 2.3: Presentación “La Agenda Local 21 de Calvià en las Islas Baleares” hecha en 2004 por Fernando Prats (Redactor de la Agenda Local 21) en un encuentro Franco-Español de Turismo.

2.2.7. Densidades

En la legislación relativa a la ordenación territorial de las Islas Baleares encontramos varios parámetros de densidades. Muchos de ellos no están introducidos en las normas de Ordenación del Territorio o en los Planes Territoriales Insulares sino que aparecen en los Planes de Ordenación de la Oferta Turística dado que, como se viene viendo en este trabajo, en muchas ocasiones, son éstos los que por ser más específicos de las zonas turísticas (lo cual se corresponde, en un alto porcentaje, con las zonas costeras) establecen parámetros y medidas de ordenación.

La legislación Balear fue, en su día, pionera a la hora de establecer técnicas de contención de la densidad de población (residente y turística, aunque principalmente destinadas a la mejora de la calidad turística).

Las primeras normas en introducir medidas de este tipo fueron los famosos decretos “Cladera” y en ellos se introdujo por primera vez la **ratio turística**, una medida de densidad que establecía los metros cuadrados de suelo edificable por plaza turística²⁶.

En el Decreto Cladera I (Decreto 30/1984, de 10 de mayo) se estableció una ratio turística de 30 m² por plaza turística. Ésta fue aumentada a un mínimo de 60 m² por plaza turística en el Decreto Cladera II (Decreto 103/1987, de 22 de octubre) que acabó transformándose en la Ley 7/1988, de 1 de junio, *de medidas transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos*.

En general, los POOT han ido manteniendo la ratio mínima de 60 m²/plaza sin perjuicio de que algunas zonas eleven o hayan elevado esa cifra. Esto hace que, se necesiten solares de bastante superficie para construir alojamientos turísticos y obliga a que se

²⁶ En este sentido, AVELINO BLASCO ESTEVE, “Planificación y gestión...” *ob. cit.* y JAVIER SOLA TEYSSIERE, “Ordenación Territorial y...” *ob. cit.*



reduzcan el número de plazas de los hoteles o apartamentos (dado que conseguir una parcela de un tamaño muy elevado sea, probablemente, muy difícil y caro por lo que, no compensaría).

Apunta Avelino Blasco que la ratio turística tiene una doble finalidad:

- 1) Es un requisito de calidad de los establecimientos hoteleros que suele hacer que la oferta de plazas de cada establecimiento disminuya pudiendo ofrecer así una mejor calidad del servicio.
- 2) Limita la densidad poblacional de las zonas turísticas. Al reducir la capacidad de acogida²⁷ de los establecimientos hoteleros se evita que haya un exceso de plazas turísticas en los municipios como ha venido pasando en bastantes ocasiones.

Se deduce, por tanto, que la ratio turística es un parámetro urbanístico más que turístico y al estar establecido por una norma supramunicipal obliga a los planeamientos municipales a adoptarla como carácter mínimo pudiéndola ampliar pero nunca pudiéndola disminuir. Al ser una regla de aplicación directa, mientras el planeamiento no incorpore a sus normas este parámetro, deberá aplicarse en cualquier instalación hotelera de nueva construcción. Es una medida que, al ser de zonas turísticas, afecta ampliamente al litoral en la medida que la disminución del número de plazas hoteleras y la reducción de la densidad de población hacen que la zona costera tenga menos presiones y menos impactos derivados del uso turístico (degradación de las playas, suciedad en el mar, etc.).

Por otro lado, los instrumentos supramunicipales incitan a que los planes municipales intenten respetar la capacidad de carga²⁸ del territorio a la hora de planificar sus nuevos desarrollos urbanísticos. De esta manera se incentiva un desarrollo sostenible lo más respetuoso posible con el medio ambiente.

2.2.8. Desclasificaciones de suelo

Desde que las diferentes administraciones se empezaron a dar cuenta de que la política urbanística llevada a cabo hasta el momento era totalmente insostenible, los planes municipales empezaron a hacer grandes desclasificaciones del suelo²⁹ urbanizable. Esto empezó en los años 90, probablemente, a partir de la revisión del Plan General de Calviá iniciada en 1996.

Aparte de lo hecho por las administraciones municipales, se dictaron normas de carácter autonómico que claramente vinculan al planeamiento municipal. Según Avelino Blasco Esteve³⁰, destacan por su importancia dos de estas normas:

“La suspensión de planeamiento municipal establecida por acuerdo del Consell Insular de Mallorca en noviembre de 1998, al amparo del art. 51 de la Ley del Suelo de 1976,

²⁷ La **capacidad de acogida** de un establecimiento es el nivel de uso de una zona por parte de sus visitantes que se puede tolerar con niveles elevados de satisfacción e impacto escaso.

²⁸ La **capacidad de carga** de un territorio es el nivel de población que puede soportar un medio ambiente dado sin sufrir un impacto negativo significativo.

²⁹ Desclasificación: Pasar de suelo urbano o urbanizable a suelo rústico.

Reclasificación: Cambio de clasificación del suelo. P. ej. Paso de suelo rústico a suelo urbano, se suelo urbanizable a suelo rústico, etc.

Recalificación: Cambio de calificación del suelo dentro de una misma clasificación. P. ej. Dentro del suelo rústico pasar de ser suelo rústico común a suelo rústico protegido.

³⁰ BLASCO ESTEVE, AVELINO. “Planificación y Gestión del...”



que obligaba en definitiva a la desclasificación de más 76 suelos urbanizables en 15 municipios de la isla de Mallorca, con capacidad para albergar 103.000 plazas (residenciales y turísticas)³¹;

-La Ley del Parlamento Balear 6/1998 de 23 de octubre, de medidas cautelares hasta la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial, que establecía mientras tanto una suspensión de la tramitación de los planes parciales y proyectos de urbanización en determinados casos, tanto referidos a usos residenciales como a usos turísticos³²”

Estas normas, se solapaban entre sí pero significaron la desclasificación de suelos residenciales y la paralización de los trámites para aprobar nuevos planes parciales y proyectos de urbanización.

Importantes son, por otra parte, las desclasificaciones de suelo urbanizable previstas en el capítulo sexto de las DOT (art. 35 y 36). Estos cambios de clasificación de suelo urbanizable a suelo rústico tienen un gran problema, las indemnizaciones que corresponden legalmente, ya que muchas veces no pueden afrontarse por la administración correspondiente. También en la Disposición Adicional 12ª se produce una reclasificación de algunos terrenos de uso residencial o turístico a suelo rústico.

En cualquier caso, tal y como se establece en el artículo 36.1, *“las acciones de cambio de clasificación que deban efectuarse se realizarán mediante los instrumentos de planeamiento general, los cuales analizarán, para cada núcleo, los datos referentes al techo de población ordenado, a la capacidad de habitación construida y al porcentaje de viviendas desocupadas en estos núcleos.”* Y siempre mediante procesos de conciliación entre propietarios y Ayuntamientos. Este artículo es relevante dado que nos demuestra que las DOT y, por consiguiente, los PTI que las desarrollan, no reclasifican el suelo sino que son los planeamientos generales de los municipios los que llevarían a cabo la reclasificación del suelo.

³¹ Esta suspensión del Consell, no obstante, fue posteriormente anulada por sentencia del T.S.J. de Baleares, por considerar que el Consell Insular no tenía competencias en materia de ordenación del territorio para aprobar esta moratoria cuando la hizo, aunque las Directrices de Ordenación Territorial -aprobadas por el Parlamento al año siguiente- confirmaron la desclasificación de 51 de las 76 urbanizaciones.

³² El art. 1 de esta breve Ley decía lo siguiente: *“Hasta que entre en vigor la ley del Parlamento de las Illes Balears que apruebe las Directrices de Ordenación Territorial, no podrá procederse a la tramitación de los planes parciales y proyectos de urbanización de aquellos terrenos que tengan asignadas por el planeamiento calificaciones susceptibles de albergar usos residenciales o de alojamiento turístico y se hallen en las situaciones siguientes:*

Terrenos clasificados como suelo urbanizable programado que, incumpliendo los plazos establecidos, no hayan iniciado la tramitación del planeamiento parcial o incumplan los plazos fijados en éste;

Terrenos clasificados como suelo urbanizable o apto para urbanizar por normas subsidiarias de planeamiento que tengan una vigencia igual o superior a cuatro años en el momento de la entrada en vigor de la presente ley y que no hayan iniciado la tramitación del planeamiento parcial o incumplan los plazos fijados en éste”



3. CONCLUSIONES

Tras el análisis realizado en este trabajo, se ha llegado a la conclusión de que hay varios problemas graves relativos a la ordenación territorial de la costa los cuales tienen una difícil solución.

Los problemas básicos son los siguientes:

ELABORACIÓN PROPIA

1. Falta de coordinación entre administraciones
2. Un número demasiado elevado de normativa y planes relativos a un mismo lugar
3. Falta de vigilancia y control por parte de la administración

Para paliar estos problemas y otros de menor envergadura, las diferentes administraciones competentes, han dictado normas y planes (aunque, a veces, son el origen del problema) en los que constan diferentes tipos de medidas e instrumentos destinados a evitar o disminuir el efecto de una mala ordenación territorial del litoral mallorquín.

La eficacia de esos instrumentos y medidas no siempre es la deseada principalmente por uno de los problemas mencionados, el tercero. A falta de una vigilancia intensiva, muchas veces proliferan las construcciones ilegales que, cuando quieren pararse, ya han dañado el medio natural en la que las han edificado. A parte de esa falta de vigilancia, muchas veces, las normas son demasiado poco restrictivas siendo ello también perjudicial para el medio.

Mediante la sistematización de medidas que se ha hecho a lo largo de este documento se pretende conseguir una síntesis del modelo de ordenación y urbanístico de las áreas costeras de las Islas Baleares resaltando los mejores instrumentos para tomarlos como ejemplo para un futuro cambio de patrón de ordenación territorial del litoral para evitar que la degradación siga avanzando.

En cualquier caso, por muy eficaces que sean las actuaciones propuestas, nada de esto se conseguiría si no hay un cambio de mentalidad en los ciudadanos de las islas y, sobretudo, en los grandes promotores urbanísticos ya que, si la gente percibe como correcto que se den este tipo de urbanizaciones, el avance será mínimo porque seguirá habiendo una demanda de viviendas o complejos turísticos en primera línea de costa sin importar su afección al medio ambiente. El cambio de mentalidad será lento pero debe conseguirse empezando por cambiar las administraciones para que, con una correcta educación e información a los ciudadanos, empiecen a cambiar su visión del urbanismo.

Está claro que las soluciones no son fáciles y, mucho menos, económicas y teniendo en cuenta que las partidas presupuestarias que se dedican a actuaciones de este tipo son bastante escasas, la mejora de la ordenación del litoral será un proceso lento.

Por otra parte, tras el estudio realizado, vemos como se pone de relevancia la importancia de una completa normativa de ordenación territorial y que este concepto de ordenación territorial agrupa elementos territoriales, naturales, jurídicos, económicos, sociales, paisajísticos, turísticos, etc. que permiten una visión y, sobretudo, una ordenación global e integradora ideal para llevar a cabo una ordenación basada en el principio de desarrollo sostenible. Como hemos visto, son necesarios los instrumentos de



ordenación parcial o sectorial del territorio con unas propuestas claras, concisas y aplicables.

Ya para finalizar, destacar la importancia del turismo en la zona estudiada. Siendo éste la base de la economía de la zona, hasta el momento ha primado su desarrollo sobre la protección del medio ambiente. Sin embargo, tal y como destaca el informe de EXCELTUR que hemos nombrado anteriormente, los mismos empresarios turísticos se han empezado a dar cuenta de la necesidad de mantener el medio para poder seguir explotándolo turísticamente y, claro está, sacar un beneficio económico.

Como conclusión final, decir que aunque es un tema difícil y complicado, ha empezado a calar ya en la conciencia social la necesidad de un cambio territorial.



4. BIBLIOGRAFÍA

ANDREAS HILDENBRAND SCHEID: “La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 2006, nº 230.

AVELINO BLASCO ESTEVE: “Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares” dentro de “Ordenación y Gestión del Territorio Turístico” Dir. DAVID BLANQUER, Valencia 2002.

EXCELTUR (Alianza para la excelencia turística): “Estrategias turísticas integradas en los vigentes planes de ordenación del territorio, en zonas del litoral mediterráneo, Baleares y Canarias”, Enero 2007.

JAVIER SOLA TEYSSIERE: “Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas”. Editado por la Junta de Andalucía. Sevilla, 2007.

JOANA M^a SOCÍAS CAMACHO: “La ordenación de las zonas turísticas litorales”. Madrid 2001. Coedición Universidad Carlos III Madrid (Instituto Pascual Madoz) y Boletín Oficial del Estado.

JORGE AGUDO GONZÁLEZ: “Paisaje y Gestión del Territorio”. RJUAM, nº 15. Madrid, 2007.

JORGE RIECHMANN: “Se pone en marcha la ecotasa en Baleares: un paso hacia la reforma fiscal ecológica”. *Boletín DAPHNIA*, nº 29. Julio, 2002.

LUIS GALIANA, GEMA HERRERO, JESÚS SOLANA: “Caracterización y clasificación de Interfaces Urbano-Forestales mediante análisis paisajístico. El ejemplo de Sierra Calderota”. *Wildfire*. Sevilla, 2007.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE: “Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa. Documento de Inicio”. Septiembre, 2007.

OMAR BOUAZZA ARIÑO: “Ordenación del territorio y turismo (Un modelo de desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio)”. Ed. Atelier. Barcelona, 2006.

ONOFRE RULLAN: “El horizonte de crecimiento posible según los planes urbanísticos y territoriales de las islas Baleares (España)”. *Rev. geogr. Norte Gd.*, dez. 2007, no.38, p.63-77. ISSN 0718-3402.

RAFAEL MATA OLMO: “Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio”. Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. EUROPARC-España. Madrid, 2005.

VARIOS AUTORES: “Práctico Urbanismo Baleares”. CD-ROM. Cizur Menor (Navarra). Aranzadi, 2007.



WEBGRAFÍA

http://www.caib.es/ibae/fitxesmunicipals/mmallorca_cast.htm
<http://www.greenpeace.org>
<http://www.lavozdelanzarote.com/>
<http://www.laprovincia.es/>
<http://www.diariodemallorca.es/>
<http://www.exceltur.org/>
<http://www.elpais.com>
<http://www.elmundo.es>
<http://www.conselldemallorca.net/platerritorial/pages/cast/intro.htm>
http://www.cime.es/ca/ptinicial/index_pti_inicial.html
http://www.cief.es/consellPortal/floc_d4_v2.jsp
<http://www.catpaisatge.net/esp/index.php>
<http://www.mviv.es/es/>
<http://www.mma.es/portal/secciones/;jsessionid=2EE8E6AD835A22CFD3278E795B4F12F5>
http://www.fomento.es/mfom/lang_castellano/default.htm/
<http://www.ign.es/ign/es/IGN/home.jsp>

OTROS RECURSOS

- Westlaw
- La Ley Digital

Abreviaturas

AP: Aplicación Plena
APT: Área de Protección Territorial
APP: Área de Protección Posterior
ART: Área de Reconversión Territorial
AT: Área de Transición
 -AT-C: Área de Transición de Crecimiento
 -AT-H: Área de Transición de Harmonización
CCAA: Comunidades Autónomas
CE: Constitución Española
DOT: Directrices de Ordenación Territorial
DPMT: Dominio Público Marítimo-Terrestre
LC: Ley de Costas
LIRM: Límite Interior de la Ribera del Mar
LS: Ley del Suelo
PMT: Proyecto de Mejora Territorial
POL: Plan de Ordenación del Litoral
POOT: Plan de Ordenación de la Oferta Turística
PRT: Plan de Reconversión Territorial
PTI: Plan Territorial Insular
PTM: Plan Territorial de Mallorca
ZLPC: Zona Limítrofe de Protección Costera
ZMT: Zona Marítimo-Terrestre