



FUNDACIÓ
CÀTEDRA
IBEROAMERICANA

Universitat de les
Illes Balears

**PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL TERRITORIO
TURÍSTICO DE LAS ISLAS BALEARES**

Avelino Blasco Esteve
Catedrático de Derecho Administrativo
Universitat de les Illes Balears

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.

1. Evolución de la normativa de alojamientos turísticos en la C.A.I.B.

- *La Ley de Alojamientos Extrahoteleros de 1984*
- *El Decreto “Cladera I” (1984)*
- *El Decreto sobre campings (1986)*
- *El Decreto “Cladera II” (1987) y la Ley 7/1988*
- *La Ley de campos de golf (1988)*
- *La Ley sobre la función inspectora y sancionadora (1989)*
- *La Ley del Plan de Modernización de Alojamientos Turísticos (1990)*
- *La Ley de embellecimiento de las zonas turísticas (1990)*
- *El Decreto sobre turismo rural (1991)*
- *Los POOTs de Mallorca (1995) y de Ibiza-Formentera (1997)*
- *La Ley 3/1996, de transferencia de competencias a los Consells de Menorca y de Ibiza-Formentera*
- *El Decreto 8/98 y la Ley 4/98*
- *La Ley General Turística (1999)*

II. LIMITACIÓN DEL CRECIMIENTO ESPACIAL DE LAS ZONAS TURÍSTICAS.

1. La limitación del crecimiento en los POOTs.

- A) La congelación del suelo urbano y urbanizable existente*
- B) La creación de zonas de protección.*

2. Las desclasificaciones en los planes municipales.

3. Las desclasificaciones y limitaciones de crecimiento en las Directrices de Ordenación Territorial.

4. Limitaciones en las “moratorias” del verano-otoño del 2000.

5. Limitaciones espaciales en los Planes Territoriales Insulares (PTI)

- A) En el PTI de Mallorca*

III. LIMITACIONES DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL. LA CONTENCIÓN DE LA DENSIDAD DE POBLACIÓN.

1. Limitaciones en los Decretos “Cladera I” (1984) y “Cladera II” (1987). La “ratio turística”.

2. Limitaciones en los Decretos 27/1993 y 2/1996, sobre regulación de capacidades de población. Los “índices de intensidad de uso”.

3. Limitaciones en los POOTs.

4. El estándar de densidad en las DOT y en los PTI

IV. OTRAS CARACTERÍSTICAS DE LAS ZONAS TURÍSTICAS.

1. La dotación de infraestructuras, equipamientos y servicios:

- A) Infraestructuras;*
- B) Equipamientos;*
- C) Servicios;*
- D) Medidas correctoras de ocupación de playas.*

2. La separación de usos turísticos y residenciales.

- A) El principio de uso exclusivo*
- B) La separación de usos residenciales y de alojamiento turístico.*

V. LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LOS ESTABLECIMIENTOS ALOJATIVOS.

1. Necesidad de zonas verdes, instalaciones complementarias y piscinas. Porcentaje de ocupación de parcela.
2. Otros parámetros edificatorios.
3. Categoría mínima de los establecimientos.
4. Conclusión. Problemática jurídica de estas medidas.

VI. EL ESPONJAMIENTO DE LAS ZONAS TURÍSTICAS.

La zona de reserva y dotacional. El intercambio de aprovechamiento.

VII. LA RECONVERSIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS ALOJATIVOS:

- A) *En la Ley 7/1988;*
- B) *En los POOTs;*
- C) *En el Decreto 9/98 y la Ley 4/98. La reconversión forzosa.*
- D) *En la Ley General Turística.*

VIII. LA “MODERNIZACIÓN” DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO.

- A) *En general;*
- B) *En la Ley 3/1990;*
- C) *En la Ley General Turística.*

IX. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE TODA ESTA NORMATIVA. VALORACIÓN FINAL.

=====

I. INTRODUCCIÓN.

Desde su creación en 1983, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (C.A.I.B.) ha desarrollado una intensa labor normativa en materia de turismo, hasta el punto de que este sector ha consistido -junto con el urbanismo y la ordenación del territorio- en una de las materias en que la acción normativa de la C.A.I.B. ha sido más fecunda. En un trabajo como el presente, resulta necesario describir, aunque sea brevemente la evolución de dicha legislación, a través de los grandes hitos normativos de la misma.

Para ello nos vamos a centrar intencionadamente en la legislación sobre establecimientos de alojamiento (hoteles, establecimientos extrahoteleros –apartamentos turísticos, bungalows, villas, etc.- campings, hoteles de turismo rural) y dejamos intencionadamente al margen la normativa sobre otros aspectos de la legislación turística, como la llamada *oferta complementaria* (restaurantes, cafeterías, bares) o la normativa sobre agencias de viajes, a fin de no desbordar los límites del estudio.

1. Evolución de la normativa de alojamientos turísticos en la C.A.I.B.

A) Los primeros hitos normativos de la legislación balear sobre alojamientos turísticos se producen en el año 1984, un año después de constituida la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

En esa fecha, la C.A.I.B. dictó la primera de sus normas en la materia: la **Ley sobre alojamientos extrahoteleros** (Ley 2/1984, de 12 de abril). Esta Ley pretendía reaccionar contra el gran número de apartamentos clandestinos existentes en Baleares, así como contra los déficits de infraestructuras de los mismos, fijando unos mínimos imprescindibles: suministro de agua potable, tratamiento y evacuación de aguas residuales, suministro eléctrico, accesos asfaltados, aparcamientos, eliminación de basuras, certificado de fin de obra, cédula de habitabilidad, certificado de la Consejería de Industria sobre cumplimiento de condiciones técnicas, etc. Además de estos requisitos, la ley fija otras medidas complementarias, como la necesidad de autorización previa de la Consejería de Turismo para la construcción del edificio de alojamiento, sancionando la carencia de la misma con el cierre definitivo del establecimiento. También se prohíbe la utilización de los alojamientos clandestinos por la Agencias de Viajes y tour-operadores.

Tal vez lo más importante es que estos requisitos se declararon obligatorios no sólo para los nuevos edificios a construir con posterioridad a la Ley, sino también para los existentes en el momento de su entrada en vigor, a cuyo efecto se habilitó un plazo de cuatro meses para legalizarlos. Con ello se logró dar un paso notable en la labor de control y ordenación de este tipo de establecimientos, aunque no se ha conseguido eliminar los alojamientos clandestinos.

En definitiva, se trató de una norma que regulaba las infraestructuras mínimas necesarias para la legalización de los establecimientos extrahoteleros ya existentes.

B) Un mes después, se dictó el **Decreto 30/1984, de 10 de mayo**, de medidas de ordenación de establecimientos hoteleros y de alojamiento turístico (llamado Decreto *Cladera I*, por el nombre del Consejero de Turismo, Jaime Cladera), en el que se introducen una serie de novedosas medidas para mejorar la calidad de los nuevos establecimientos que se autorizaran y que analizaremos más tarde: la *ratio turística* de 30 m²/plaza, la necesidad de creación de zonas verdes privadas e instalaciones deportivas y recreativas para los clientes, y la necesidad de una piscina de determinadas dimensiones. Este Decreto será así la primera piedra de una serie de

normas que van a ir incrementando progresivamente los requisitos y parámetros exigibles a los nuevos hoteles y apartamentos turísticos, intentando obtener un tipo de establecimiento de más calidad.

C) La política normativa de la C.A.I.B. en materia de campamentos de turismo ha sido sumamente restrictiva desde el primer momento. Ya en 1986 (**Decreto de 13 de febrero de 1986**) se adoptó una regulación dirigida a impedir la proliferación de campings en Baleares, tal como había sucedido en otras zonas de la costa mediterránea española. En dicho Decreto se fijan estrictos requisitos de infraestructura y de servicios de los campings, como son:

- la limitación al 70 por 100 como máximo de la zona de acampada (reservando el resto a zonas verdes y zonas comunes),
- el suministro de agua de determinadas condiciones: garantía del suministro, existencia de depósitos;
- suministro de electricidad de una potencia determinada;
- tratamiento y evacuación de aguas residuales, por conexión a la red general o por depuración propia;
- vallado y cierre de protección de todo el perímetro del camping,
- viales interiores de cierta anchura;
- una plaza de aparcamiento por cada dos parcelas;
- sistemas de seguridad contra incendios,
- por último, elevadas superficies mínimas de parcela (por ejemplo, 120 m² en los de primera).

Además, se estableció un período de tres años en el que sólo se podían autorizar campings de Lujo y de Primera.

El propósito de la norma parece claro: dificultar la implantación de campings en las islas, permitir sólo la instalación de establecimientos de calidad e imposibilitar que los campings se conviertan en un tipo de alojamiento alternativo a hoteles y apartamentos. La consecuencia de todo ello ha sido la práctica inexistencia de este tipo de establecimientos turísticos en el territorio balear.

D) Las medidas del Decreto *Cladera I* pronto se revelaron insuficientes y en 1987 se dictó un segundo Decreto (el **D. 103/1987, de 22 de octubre**, popularmente conocido como *Cladera II*) que aumentó dicha la *ratio turistica* a 60 metros cuadrados. El impacto de esta medida sobre los nuevos establecimientos de alojamiento fue notable, aunque en la práctica su eficacia se vio mermada por los cientos de solicitudes de licencias de apertura para miles de plazas que se presentaron en las semanas previas a la publicación del Decreto y que tuvieron que ser concedidas. Este Decreto se presentó posteriormente por el Gobierno balear como proyecto de ley ante el Parlamento de la Comunidad Autónoma y acabó convirtiéndose en la **Ley 7/1988, de 1 de junio**, de medidas transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y de alojamientos turísticos, ley que dio rango legal a los preceptos del Decreto *Cladera II*.

La Ley se presenta como un conjunto de medidas transitorias hasta la aprobación del Plan de Ordenación de la Oferta Turística, que acabará llegando en 1995 y 1997. Se trata sin duda de una norma de la mayor importancia, y que, además de la medida reseñada, impone otras restricciones a la construcción y apertura de establecimientos de alojamiento, que comentaremos más adelante:

- la Ley reafirma la exigencia de autorización previa para los establecimientos de alojamiento, configurándola como requisito indispensable para el otorgamiento de la licencia municipal de obras (con exclusión del silencio positivo y nulidad de pleno derecho de ésta, en caso contrario)¹ (art. 2, 10 y Disp. Ad.);

¹ Los requisitos de esta autorización y el procedimiento de obtención están desarrollados por el Decreto el 60/1989, de 22 de mayo. Lo más destacable del mismo es que, para la apertura del establecimiento hotelero, se

- exige como mínimo 60 metros cuadrados de solar por plaza turística, debiendo destinarse la parte de solar no edificada a jardines y a instalaciones deportivas o recreativas de uso común para los clientes (art. 3);
- exige la necesidad de piscina de determinadas dimensiones (art. 5);
- sólo permite la autorización de hoteles y apartamentos de las categorías superiores (hoteles de 4 y 5 estrellas, apartamentos de 4 y 3 llaves: art. 6);
- establece los primeros mecanismos para fomentar la reconversión de hoteles obsoletos, permitiendo con ciertas condiciones la sustitución de aquéllos por otros de mejor categoría turística (art. 8).
- del ámbito de aplicación de la Ley quedan exceptuados determinados tipos de establecimientos, como los ubicados en poblaciones que "constituyan asentamientos tradicionales del interior de las islas", o los proyectados en determinadas zonas de Palma, Ibiza, Mahón y Ciudadela (art. 9).

Como puede observarse, la importancia de la Ley no necesita ser destacada: supuso una elevación considerable de los estándares de infraestructura y de calidad hasta entonces existentes de hoteles y apartamentos turísticos.

E) También por esas fechas, la C.A.I.B. dictó también una normativa específica para los **campos de golf** (**Ley 12/1988, de 17 de noviembre**, modificada por la Ley 6/1990, de 6 de junio), en atención a las repercusiones turísticas que implica la práctica de este deporte y a propiciar el turismo de invierno. Para ello se facilitaba la construcción de campos de golf en suelo no urbanizable o urbanizable no programado, mediante la correspondiente declaración de interés social del campo. Pero, sobre todo, se autorizaba la edificación de un hotel anexo al campo, de al menos 4 estrellas, con un máximo de 450 plazas, aunque con determinadas condiciones edificatorias (por ejemplo, la altura máxima de los edificios no puede sobrepasar dos plantas ni nueve metros). Con ello se pretendió fomentar la construcción de los campos, "haciendo más atractiva la promoción de estas instalaciones deportivas" (Exposición de Motivos). Para evitar fraudes, la Ley obliga a construir primero el campo de golf y después el edificio de alojamiento de que se trate.

La Ley ha tenido un efectivo desarrollo en la práctica en la isla de Mallorca, lo cual ha permitido que existan en la actualidad una veintena de campos de golf en la misma, aunque hay que decir que las últimas tendencias políticas son claramente restrictivas al respecto.

Por último, la vigencia de esta Ley ha quedado suspendida para las islas de Ibiza y Formentera por la Ley 4/2000, de 22 de marzo².

F) Otra norma de carácter general en materia turística ha sido la **Ley sobre la función inspectora y sancionadora** (Ley 6/1989, de 3 de mayo), norma necesaria a efectos de cumplir el principio de legalidad de las infracciones y sanciones administrativas³. La Ley regula la inspección turística, relaciona un amplio catálogo de infracciones en la materia y a continuación establece un corto elenco de sanciones aplicables a aquéllas:

necesita primero una "autorización previa" de la Administración turística, posteriormente la licencia municipal de obras a conceder por el Ayuntamiento respectivo y, una vez construida la edificación, la licencia de apertura otorgada de nuevo por la Administración turística.

² El art. 1 de la Ley 4/2000 señala que en las islas citadas será el plan territorial insular (que está en fase de elaboración) el que determinará la posibilidad de autorizar nuevos campos de golf o las ampliaciones de los existentes, así como las características de los campos y de las edificaciones a su servicio y, en su caso, las zonas de las islas aptas para su ubicación. Será por tanto este tipo de plan supramunicipal el que decida en definitiva la posibilidad o no de construir campos de golf en Ibiza y en Formentera.

³ Puede encontrarse un breve comentario a la Ley en A. NIETO GARCIA, "Derecho sancionador en materia turística", en *Turismo y defensa del consumidor: Jornadas Jurídicas*, Ed. Govern Balear, Conselleria de Sanitat i Seguretat Social, Palma 1991.

a) en cuanto a la *inspección turística*, destacan las amplias facultades de los inspectores de la Consejería, que pueden visitar las dependencias e instalaciones del establecimiento y analizar la documentación del mismo relativa a la prestación de los servicios (art. 3.1). Tienen la consideración de agentes de la autoridad, pudiendo recabar la cooperación de las fuerzas y cuerpos de seguridad (art. 4). Por último, sus Actas dan fe en vía administrativa de los hechos constatados (art. 7);

b) en cuanto a las *infracciones*, la Ley las clasifica en leves, graves y muy graves. La clasificación engloba un exhaustivo conjunto de infracciones, aunque en algunos casos la determinación del tipo de la infracción es un tanto imprecisa (art. 10.1.e: "Las deficiencias en la prestación de los servicios exigibles.....") y hay tipos que se solapan (así, en cuanto a la realización de actividades turísticas sin la preceptiva autorización: puede ser considerada grave y muy grave a la vez - art. 10.2.a y 10.3.b-);

c) las mayores deficiencias de la ley están en las *sanciones*. La ley establece cinco tipos de sanciones, pero no explicita con claridad cuándo se aplica cada una de ellas: así, frente a las infracciones graves y muy graves se puede escoger prácticamente cualquier tipo de sanción, con lo que otorga un enorme grado de discrecionalidad a la Administración. Los criterios de aplicación son en general poco precisos y bastante indeterminados (por ejemplo, las sanciones se aplicarán en grado máximo cuando las infracciones "revelen propósito o produzcan un resultado de daño notorio o grave perjuicio a la imagen turística de las Islas Baleares").

En términos generales, puede decirse que la Ley se ha aplicado con poca intensidad, en especial, en la lucha contra los establecimientos clandestinos⁴. La oferta de alojamiento clandestina se está calculando en la actualidad en una cifra de alojamientos que supone de un 30 a un 40 % de la cifra legalizada (que es de unas 410.000 plazas, a principios de 2001), por lo que no se puede decir que la represión de los alojamientos clandestinos a los largo de estos años haya tenido éxito precisamente.

G) También de la máxima importancia práctica fue la **Ley del Plan de Modernización de Alojamientos Turísticos** existentes en Baleares (Ley 3/1990, de 30 de mayo). Esta norma supuso uno de los primeros intentos autonómicos para adoptar medidas en orden a la renovación y reconversión de la planta hotelera y de apartamentos obsoleta: el exceso de oferta de alojamientos sobre la demanda existente provocaba una bajada de precios, por lo que se estimaba que la eliminación de toda una serie de plazas anticuadas y ya de sobra amortizadas (se consideraba que unas 50.000 en Baleares por entonces) contribuiría al saneamiento de aquella oferta. La Ley se inscribe entonces en esta línea, aunque los instrumentos jurídicos que utiliza para ello son imprecisos e insuficientes.

Como se trata de una línea de actuación con características destacadas, luego volveremos sobre este tema de manera independiente.

H) Dentro de la normativa general dictada por la C.A.I.B., hay que citar también la **Ley del plan extraordinario de inversiones y mejoras de infraestructuras de las zonas turísticas** (Ley 7/1990, de 19 de junio). Esta norma aprobó dicho Plan (llamado también de *embellecimiento* de las zonas turísticas), a desarrollar conjuntamente entre la Comunidad Autónoma y los Municipios turísticos de las islas, en proporción al 40 y al 60 por 100 del coste de los proyectos, respectivamente. El Plan pretendió hacer frente al grave déficit de infraestructuras existente en las zonas turísticas⁵ y ha comportado una inversión total de 14.000 millones de

⁴ Finalmente, esta Ley ha sido derogada por la Ley General Turística de 1999, que contiene un nuevo catálogo de infracciones y sanciones, aunque tomado en su inmensa mayoría de la ley que comentamos.

⁵ La Exposición de Motivos de esta Ley presenta con claridad el problema:

“Es suficientemente conocido que no hay ningún producto como el turístico que se encuentre tan ligado en la acepción cualitativa a la infraestructuras del entorno en el que se ubica y que las infraestructuras de

pesetas, habiendo obtenido unos resultados realmente notables. Muchas zonas turísticas han empezado a cambiar de imagen gracias a este necesario Plan, al haberseles dotado de jardines, paseos, alumbrado, aceras y mobiliario urbano. Con el mismo se inició, además, una línea de actuación decisiva y de enorme importancia sobre las infraestructuras públicas por parte de la Administración, sobre la que volveremos después.

I) La acción normativa de la C.A.I.B. se ha dirigido también a la regulación de un nuevo subsector turístico, que es el del **turismo rural y el agroturismo** (Decreto 30/1991, de 4 de abril, y numerosas Ordenes de desarrollo). Este Decreto es la primera norma balear al respecto, aunque ha sido modificado por otras normas posteriores. La más reciente es el Decreto 62/1995, de 2 de junio, que es la que está vigente, confirmado en cuanto a sus definiciones por la Ley General Turística de 1999.

El Decreto actualmente en vigor distingue tres tipos de categorías: hotel rural, agroturismo y turismo de interior⁶. En Baleares, este tipo de modalidad alojativa ha tenido un rápido desarrollo (140 establecimientos en la actualidad con unas 1.700 plazas), en especial la de hotel rural, aunque por lo general se trata de un tipo de establecimiento de alta calidad y altos precios, destinado al mercado de élite extranjero, sobre todo alemán. Nada parecido, pues, a los modestos hoteles rurales de otras zonas de España.

J) De nuevo llegamos a otro de los hitos más destacados de la normativa balear sobre alojamientos turísticos, que son **los Planes de la Oferta Turística de Mallorca y de Ibiza-Formentera (POOTs)**. En 1995 se dictó el Decreto 54/1995, de 6 de abril, que contiene el de la isla de Mallorca; mientras que dos años después se dictó el de las islas de Ibiza-Formentera (Decreto 42/1997, de 14 de marzo). Se trata de normas que tienen una enorme importancia, al consistir en el primer intento de ordenación supramunicipal del territorio en Baleares, que aspira a ser una regulación global del mismo en las zonas que delimitan (y no sólo una regulación sectorial, como su nombre indica).

Desde un punto de vista jurídico, los POOTs son Planes Directores Sectoriales (PDS) de los previstos en la Ley de Ordenación Territorial de 1987, aunque se trate de PDS un tanto *sui generis*, ya que este tipo de planes está previsto en la Ley para regular el planeamiento y la ejecución de infraestructuras, equipamientos,

nuestras zonas turísticas son aun deficitarias y no se corresponden con la importancia que tienen como destino turístico. También es conocido que desde un punto de vista económico nos enfrentamos a una nueva etapa que presenta nuestros destinos turísticos como más ricos, desarrollados y comunitarios, lo que hace que comiencen a considerarse como turísticamente caros y que, como consecuencia, se les exijan una calidad infraestructural semejante a la que tienen en sus países los turistas que nos visitan.

Por otra parte, si se exige a la empresa privada que modernice las instalaciones y los equipamientos, es obvio que igualmente las Administraciones Públicas han de asumir la responsabilidad de resolver los problemas infraestructurales que sean de su competencia hasta conseguir el liderazgo en infraestructuras turísticas en nuestras islas ...

A pesar de que la mayoría de competencias en temas infraestructurales en zonas turísticas son municipales, es obvio que a menudo, los entes locales ... no pueden hacer frente a determinadas carencias con sus presupuestos. Así lo entiende el Gobierno balear y, habiendo elaborado el correspondiente diagnóstico de carencias de infraestructura en cada zona turística de las islas, quiere abordar, junto con los municipios correspondientes, el Plan extraordinario de Inversiones en Mejora de Infraestructuras de éstas”

⁶ Hotel rural, que es el que se encuentra ubicado en viviendas anteriores a 1940, situadas en suelo rústico, y que dispongan de una superficie determinada de terrenos que quedará afectada a la actividad. Pueden tener como máximo 50 plazas.

Agroturismo, que supone el alojamiento en viviendas situadas en suelo rústico, anteriores a 1960, y en fincas que sean explotaciones agrícolas que ocupen una superficie mínima determinada y en la que se mantenga la explotación. Pueden tener como máximo 24 plazas.

Turismo de interior. Es la vivienda en la que se preste servicio de alojamiento, situada en el casco antiguo de los núcleos urbanos, a menos de 500 metros de la zona turística más próxima. El edificio debe tener la tipología tradicional del entorno urbano en que se encuentre y constituir una sola vivienda, con un máximo de 16 plazas.

servicios y actividades de explotación de recursos, con lo que los POOTs no acaban de encajar en el tipo legal, salvo que consideremos la oferta turística como actividad de explotación de recursos.

Al no existir todavía en aquel momento las Directrices de Ordenación Territorial, el Parlamento balear aprobó en febrero de 1989 los Criterios Generales del POOT de Baleares, previstos con carácter transitorio en la Disp. Trans. Única de la Ley de Ordenación Territorial para que pudieran dictarse los planes en ausencia de las Directrices. Estos Criterios eran únicamente un mandato al Gobierno de la Comunidad para que éste aprobara el referido Plan, pero en ellos ya se fijaban las líneas generales de lo que debía ser éste: impedir una excesiva urbanización de las costas, coordinación del planeamiento urbanístico y turístico, limitación del crecimiento de la oferta turística en base a la situación real de las infraestructuras existentes, fijación de estándares de calidad, señalamiento de zonas de reconversión prioritaria, favorecimiento de formas de turismo alternativo, etc. A pesar de su imprecisión y brevedad, los Criterios han sido un documento básico, que vinculaba al Gobierno balear en cuanto a su contenido.

La finalidad esencial de los POOTs es la ordenación de las actividades que tengan incidencia en la oferta turística, es decir, la de alojamiento, así como la regulación de la infraestructura, servicios y equipamientos necesarios para la consecución de una oferta turística cualificada y diversificada. Para ello estos Planes establecen unos objetivos primordiales que podemos resumir de la siguiente manera: a) fijación de criterios cuantitativos que determinen la capacidad de acogida de las Zonas Turísticas (densidad); b) establecimiento de criterios cualitativos propios de una oferta turística actualizada ("ratio turística", superficie de parcela mínima, altura máxima); c) impedir una excesiva urbanización de la costa, limitando el crecimiento de superficie urbanizada; d) prognosis de los criterios de saturación que deban ser considerados como limitativos para el crecimiento de la oferta turística, tomando como base la situación real de infraestructuras, equipamientos y servicios de cada zona; e) fomento de la renovación de las plazas de alojamientos turísticos obsoletos; y f) evitar la urbanización continua del litoral, mediante la reserva de franjas de suelo no urbanizable, que segmente y alterne las actuaciones sobre la costa.

Los POOTs sólo son de aplicación a las islas de Mallorca, por una parte, y de Ibiza-Formentera, por otra. No ha habido, pues, POOT para la isla de Menorca. En cada caso, estos planes establecen dos regímenes normativos distintos: uno para las Zonas Turísticas que delimitan, situadas siempre en el litoral (37 zonas en Mallorca, 11 en Ibiza y 3 en Formentera) y otro para el resto del respectivo territorio insular (lo que podríamos llamar el "interior" de cada isla). En las Zonas Turísticas delimitadas, los POOTs establecen tres regulaciones: criterios de ordenación urbanística, condiciones de oferta de alojamiento y características básicas de las futuras edificaciones destinadas a uso turístico o residencial.

En cuanto a su estructura como norma, el POOT es un largo documento (115 páginas de Boletín Oficial, sin contar los planos), que se compone de una documentación de carácter general (memoria, normas generales, estudio económico-financiero y programa de actuación) y de una documentación de carácter particular para cada una de las zonas señaladas (delimitación de la misma, información y análisis, determinaciones particulares). En concreto, la parte normativa de cada POOT queda entonces determinado de la siguiente manera:

- a) unas Normas Generales (25 artículos en el de Mallorca, más Disposiciones Adicionales, Transitoria y Final), que definen el marco básico para la regulación de las Zonas Turísticas de la isla de que se trate;
- b) y unas Determinaciones Particulares de cada Zona Turística, que contienen la regulación específica para cada una de las Zonas, y en las que se sigue la misma sistemática: 1. Caracterización de la zona; 2. Determinaciones relativas al planeamiento; 3. Determinaciones relativas a las edificaciones, tanto turísticas de nueva creación como residenciales nuevas.

Y, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Ordenación Territorial, las determinaciones del POOT (tanto las Normas Generales como las determinaciones Particulares) son vinculantes para los instrumentos municipales de planeamiento general, por ser un plan de ordenación de carácter supramunicipal. Por tanto, los municipios en los que estén situadas las Zonas Turísticas deberán proceder a adaptar su planeamiento urbanístico a las prescripciones del POOT. No obstante, cabe resaltar que dicha vinculación está condicionada al grado de derechos urbanísticos adquiridos, de tal manera que la mayoría de las características de las edificaciones de uso turístico y residencial que fija el POOT (superficie de parcela mínima, índice de intensidad de uso, altura máxima, coeficiente de edificabilidad...) sólo son vinculantes para el planeamiento municipal en los casos en los que no haya plan parcial aprobado, para evitar así posibles indemnizaciones⁷.

Las determinaciones principales de estos planes, sobre las que iremos volviendo sectorialmente, son:

a) Regulación de establecimientos de alojamiento:

Se establecen importantes parámetros o estándares en cuanto a sus condiciones urbanísticas.

b) Regulación de usos residenciales:

Los Planes se atreven a establecer también parámetros o estándares urbanísticos en cuanto a las edificaciones de uso residencial ubicadas en las zonas turísticas.

c) Limitación de la superficie urbanizada:

Las determinaciones particulares de cada zona delimitan el crecimiento y las características de la superficie urbanizada en cada zona, estableciendo la superficie máxima de suelo que puede ser clasificada como urbanizable por el planeamiento municipal.

A estos efectos, también se delimitan las llamadas “zonas limítrofes de protección costera” o lateral y “de protección posterior”.

d) Establecimiento de zonas de reserva y dotacional.

K) En 1996, se produjo una importante medida de organización administrativa, que no podemos dejar de citar. Al amparo del art. 39 del Estatuto de Autonomía, el Parlamento balear dictó la **Ley 3/1996, de 29 de noviembre**, por la que se transfieren a los *Consells Insulars* de Menorca y de Ibiza-Formentera el grueso de las competencias de gestión en materia turística que hasta entonces tenía la Comunidad Autónoma y que ejercía a través de la Consejería de Turismo. Sólo Mallorca quedó al margen de esta operación, porque el *Consell Insular* respectivo rechazó la transferencia al considerarla mal dotada económicamente.

Esta Ley supone que, a partir de su entrada en vigor, los actos de gestión en materia turística en las islas menores son dictados por los órganos correspondientes de los *Consells Insulars* respectivos, mientras que los que se refieren a la isla de Mallorca se dictan todavía por la Consejería de Turismo del Gobierno balear, lo cual no deja de provocar una situación absurda.

L) A principios de 1998, se inicia una vuelta de tuerca más a toda esta legislación restrictiva y de incremento de requisitos. Primero, con el **Decreto 9/1998**, de 23 de enero, el cual se transforma finalmente en la

⁷ Los arts. 2 y 5 de cada uno de los POOTs definen el grado de aplicación de sus diferentes determinaciones en función del tipo de suelo de que se trate, ya que algunas de sus prescripciones sólo son aplicables a suelos urbanizables que no tengan plan parcial aprobado definitivamente o terrenos en los que se haya declarado formalmente la pérdida del derecho a urbanizar (utilizando la legislación de 1990-92). Sobre el ámbito de aplicación de estos planes, véase *in extenso* la excelente tesis doctoral de J. SOCIAS CAMACHO, *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, págs. 217 y ss., leída en 1998 en la Universitat de les Illes Balears y de próxima publicación por la editorial del BOE y el Instituto Pascual Madoz. En adelante, citaremos esta obra por la versión mecanografiada presentada en la tesis.

Ley 4/1998, de 19 de mayo, también titulada de medidas transitorias relativas al otorgamiento de autorizaciones previas de construcciones, obras e instalaciones de empresas y actividades turísticas⁸.

Estas normas establecen una especie de “reconversión obligatoria”, ya que exigen –como regla general– la necesidad de amortizar plazas hoteleras obsoletas para que se autoricen nuevas plazas: (art. 3 del Decreto: “La creación de nuevas plazas turísticas quedará supeditado a la eliminación de plazas obsoletas”). Con ello se establece la obligación de dar de baja un cierto número de plazas ya existentes pero "obsoletas", para poder obtener la preceptiva autorización administrativa que permita la apertura y funcionamiento de nuevas plazas de alojamiento. Únicamente se exceptiona de esta obligación a los establecimientos de turismo rural y a los que autorice el Govern por razones "de excepcional interés turístico" (los de oferta novedosa, de extraordinaria calidad o que contribuyan de manera especial a la desestacionalización). También se establecen matices en cuanto a la aplicación a la isla de Menorca.

Con esta enérgica medida, el Govern balear dio un paso más en la tarea de elevar el listón de los parámetros aplicables a los establecimientos de alojamiento. Una de las medidas restrictivas que se había utilizado en la legislación balear era precisamente la posibilidad de dar de baja plazas de alojamiento existentes para reconvertirlas en plazas nuevas. En, concreto, tanto la Ley 7/1988 como los POOTs de 1995 y 1997 ya contemplaban distintas modalidades de este supuesto, aunque con carácter voluntario en todo caso. Pues bien, el Decreto 9/1998 da una vuelta de tuerca más en la misma dirección que se acaba de exponer. Una vuelta que consiste en exigir obligatoriamente (ya no con carácter voluntario) el "intercambio forzoso" de plazas viejas por plazas nuevas, ya que para que se autoricen éstas hay que dar de baja plazas obsoletas⁹.

M) Por último, la **Ley General Turística** (Ley 2/1999, de 24 de marzo) ha pretendido efectuar una regulación global de los distintos aspectos de la actividad turística, aunque la regulación sustancial de la misma acaba centrándose en las medidas de fomento de la calidad, como son el mecanismo del intercambio forzoso de plazas viejas por plazas nuevas, que ya conocemos. Por otra parte, la Ley también sistematiza la normativa anterior y, como novedad a destacar, recoge los derechos y deberes del turista (llamado usuario de servicios turísticos). De todos modos, hay que decir que la Ley se presentaba a sí misma como un intento de sintetizar y simplificar la abundante y dispersa normativa que ordena el sector turístico en nuestra Comunidad. Así dice la Exposición de Motivos que "se ha hecho necesaria la aprobación de una ley general que lo regule (el sector) unitaria y sistemáticamente La Ley supone un proceso de racionalización y síntesis del disperso marco normativo hasta ahora existente". Pues bien, en contra de lo que dice la Exposición de Motivos, la Ley balear se limita a ordenar fundamentalmente algunos aspectos de la oferta alojativa de hoteles y apartamentos turísticos y, respecto de los demás subsectores turísticos, sólo aporta definiciones, pero sin regularlos o sólo mínimamente¹⁰.

⁸ Tanto el Decreto como la Ley se anunciaban como medidas transitorias hasta la aprobación de la Ley General Turística y, en todo caso, hasta el 31 de diciembre de 1999.

⁹ A mi juicio, la medida era plenamente coherente con la tendencia de ir elevando los requisitos de calidad para la autorización de nuevas plazas de alojamiento en la Comunidad, y considero que se trata de una medida esencialmente acertada, ante el riesgo que se oteaba en el horizonte de otra oleada de solicitudes de nuevas plazas hoteleras y extrahoteleras.

No obstante, creo que algunos aspectos del Decreto eran notablemente imprecisos y deficientes técnicamente. El primero es el del rango normativo de la norma que utilizó: ¿era bastante un Decreto para adoptar las medidas que comentamos o se requería una norma con rango de Ley? La cuestión fue resuelta prontamente por el Dictamen del Consejo Consultivo de las Islas Baleares de 5 de mayo de 1998, en el sentido de que se necesitaba una norma con rango de ley, y de ahí que el primitivo Decreto se acabara convirtiendo en una ley.

¹⁰ Durante la tramitación del proyecto de ley, publiqué un artículo en la prensa local en el que, entre otras cosas decía lo siguiente:

En el tema del intercambio forzoso de plazas, la LGT reproduce la fórmula de “reconversión obligatoria” de la Ley 4/98, aunque desarrolla sus prescripciones (arts 51 a 54). Esta es la norma que está vigente en la actualidad¹¹.

Hasta aquí la exposición de la normativa de alojamientos turísticos en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Una vez descrita, procede que, a continuación, vayamos examinando las principales técnicas que esta normativa ha ido introduciendo en el ordenamiento jurídico sobre el turismo.

II. LIMITACIÓN DEL CRECIMIENTO ESPACIAL DE LAS ZONAS TURÍSTICAS.

Uno de los problemas principales de la ordenación turística balear ha sido el de limitar el crecimiento de la extensión superficial de las zonas turísticas. En efecto, los desarrollistas planes de urbanismo de los años 60 y 70 habían configurado en todos los municipios costeros unas grandes zonas susceptibles de desarrollo urbanístico en general y de alojamiento turístico en particular (uso residencial turístico, destinado a hoteles y apartamentos turísticos). De haberse desarrollado íntegramente, estos planeamientos hubieran dado lugar a una enorme capacidad de población, que habría alcanzado en la práctica densidades de zonas urbanas y periurbanas centroeuropeas. De ahí que, a partir de mediados de los años 90, se haya iniciado una reacción contra aquellos planes a que nos referimos¹², reacción que ha cristalizado en su revisión a través de la desclasificación de extensas áreas de suelo previsto en ellos como urbanizable, tanto de uso residencial permanente como de uso residencial turístico (o sea, de alojamiento turístico). Dentro de esa política de reducción sustancial de suelos

“El pasado diciembre el Govern de la C.A.I.B. presentó ante el Parlament balear el proyecto de Ley General Turística (LGT) de esta Comunidad El Proyecto se presenta a sí mismo como un intento de sintetizar y simplificar la abundante y dispersa normativa que ordena el sector turístico en nuestra Comunidad

Así las cosas, habría que esperar que la norma en cuestión contuviera las líneas fundamentales de ordenación (las *têtes de chapitre*) de cada uno de los diferentes subsectores turísticos existentes (alojamiento en sus diversas modalidades hoteleras y extrahoteleras; actividades de intermediación -como las agencias de viaje, operadores turísticos, empresas de transporte turístico y de alquiler de vehículos-; oferta complementaria tanto de restauración como de ocio o entretenimiento, etc). Así está recogido, por ejemplo, en la Ley del Turismo canaria de 6 de abril de 1995, en que se regulan casi todos estos temas, aunque sea con mayor detalle unos que otros.

Pues bien, en contra de lo que dice la Exposición de Motivos, el Proyecto balear se limita a ordenar fundamentalmente algunos aspectos de la oferta alojativa de hoteles y apartamentos turísticos y, respecto de los demás subsectores turísticos, sólo aporta definiciones, pero sin regularlos en absoluto o sólo mínimamente. Salvo los artículos sobre modernización permanente, que se aplican a todos los establecimientos turísticos, no hay regulación por ejemplo de las viviendas vacacionales (que tanta importancia han adquirido en los últimos años); tampoco hay prácticamente referencias al amplio abanico de actividades de intermediación, a salvo de algunas definiciones. Ciertamente, la oferta complementaria de restauración está regulada por una Ley de 1997, pero en cambio la de ocio no lo está en absoluto, por lo que sería una ocasión excelente para empezar a hacerlo. Así las cosas, tienen toda la razón las asociaciones hoteleras cuando señalan que es una Ley dirigida casi exclusivamente a ese subsector y reclaman una apertura del Proyecto a los demás subsectores turísticos. También en mi opinión, una Ley que se llama General Turística debería establecer el marco genérico de todo el sector de una vez por todas; de lo contrario, convendría como mínimo cambiarle el nombre a la Ley por algún otro menos ambicioso...”

¹¹ En la primavera del 2001. No obstante hay que decir que el Gobierno actual de centro-izquierda (llamado del “Pacto de Progreso”) ya ha anunciado la redacción de una nueva Ley General Turística que sucedería a la de 1999, aprobada por la mayoría parlamentaria del Partido Popular.

¹² Los primeros hitos en este sentido deben situarse en el POOT de Mallorca de 1995, cuyas medidas en detalle veremos enseguida, y en la revisión del Plan General de Calviá, iniciada en 1996.

urbanizables hay que situar entonces la disminución de la extensión de los suelos destinados a alojamiento turístico.

En esa línea de política turístico-urbanística, las principales medidas que debemos retener son las limitaciones introducidas por los POOTs en 1995/97, las desclasificaciones de suelo originadas en las revisiones de los planes de urbanismo municipales entre 1996 y 2000, las desclasificaciones y limitaciones establecidas por las Directrices de Ordenación Territorial en 1999 y, por último, las suspensiones de planeamiento del verano-otoño de 2000. Veamos mínimamente cada uno de ellos.

1. La limitación del crecimiento en los POOTs.

A) LA “CONGELACIÓN” DEL SUELO URBANO Y URBANIZABLE EXISTENTE.

Los Planes de Ordenación de la Oferta Turística de Mallorca (1995) y de Ibiza-Formentera (1997) ya establecían medidas de limitación al crecimiento espacial de las zonas turísticas en ellos determinadas¹³. En concreto, en el art. 10 de sus Normas Generales se dice que las Determinaciones Particulares de cada zona limitan el crecimiento y las características de la superficie urbanizada en cada zona turística para evitar la creación de un continuo urbano a lo largo del litoral, optimizar la relación entre recursos y demanda, y corregir las divergencias entre las densidades previstas por el planeamiento y las realmente alcanzadas por el proceso de urbanización. Esas limitaciones “se concretan mediante el establecimiento del ámbito físico y superficie máxima de suelo que podrá ser clasificado por el planeamiento urbanístico como suelo urbano y urbanizable” (art. 10.2). Y a tenor de ello, las Determinaciones Particulares de cada zona turística señalan en todos los casos que deberá mantenerse en cada zona el ámbito y superficie del suelo clasificado por el planeamiento vigente como urbano y urbanizable (art. 2.1). La idea era por tanto que el suelo urbano y urbanizable incluido en las zonas turísticas se mantuviera como estaba en el momento de la aprobación del POOT, sin posibilidad de crecimiento alguno, con sólo alguna excepción aislada que no es preciso comentar.

Esta limitación del crecimiento espacial de las zonas turísticas no operaba aisladamente, sino que, además, dentro de ese suelo urbano y urbanizable “congelado” se limitaba también la densidad de población posible en el interior de los mismos, como veremos después. Con ello, las dos técnicas juegan acumulativamente: por una parte, se limita la extensión superficial de las zonas y, por otra, se limita la población que puede ser acogida en cada una de ellas, estableciendo topes a la densidad de población. La razón última de todo ello es sin duda una aplicación del concepto de *capacidad de carga* o *capacidad de acogida*: se parte de la idea de que un determinado espacio (en este caso, litoral) tiene una cierta capacidad óptima (y, por ende, máxima) de acogida de población, tanto residente como visitante, y que esa cifra no debe ser superada.

B) LA CREACIÓN DE ZONAS DE PROTECCIÓN

La “congelación” del suelo urbano y urbanizable existente en cada zona turística de los POOTs venía acompañada por el establecimiento de dos tipos de zonas de protección de esos suelos: las zonas limítrofes de posterior costera y las áreas de protección posterior. La Memoria de las Normas Generales dice a este respecto que el Plan determina (ap. 3.7) que el entorno inmediato de cada una de las zonas turísticas estará constituido por dos tipos especiales de suelo no urbanizable, que son los dos tipos citados y a los que nos referimos a continuación:

¹³ Recordemos que se trata de 37 zonas turísticas litorales en la isla de Mallorca, 11 en Ibiza y 3 en Formentera.

a) Las **Zonas Limítrofes de Protección Costera** son franjas de suelo no urbanizable situadas entre los límites laterales de cada zona turística que, a modo de cuñas de separación entre las mismas, impidan la formación de una línea de edificaciones continua en el litoral (art. 14 de las Normas Generales). Con su creación, los POOTs pretenden reaccionar frente a la formación de un modelo territorial de tipo lineal-continuo a lo largo de la costa, tal como ha sucedido en una parte importante de la costa alicantina¹⁴ (y, a veces, en la propia costa balear), con precedentes en la legislación francesa sobre el litoral¹⁵.

Estas Zonas Limítrofes comprenden una franja de terreno a partir de la costa y paralela a la misma, de anchura mínima 1.000 metros y que se califica como suelo no urbanizable directamente por los propios POOTs. En cuanto a su delimitación, son las propias Determinaciones Particulares de cada zona las que delimitan gráficamente (en los planos correspondientes) el perímetro y amplitud de cada una de estas Zonas Limítrofes, por lo que los planes municipales ya quedaban vinculados por esa delimitación del POOT, dado el carácter supramunicipal de éste. En la práctica, la delimitación ha coincidido muchas veces con espacios naturales establecidos por la Ley balear de Espacios Naturales y Areas de Especial Protección (Ley 1/1991, de 30 de enero) que, años antes, había delimitado ya como áreas de especial protección –con régimen de suelo no urbanizable protegido- numerosos espacios de las islas, los cuales suponían en total más de una tercera parte de la superficie de éstas.

b) Las **Areas de Protección Posterior** (art. 16 de las Normas Generales) son superficies de suelo no urbanizable delimitadas en la parte posterior (considerada desde la costa) de cada zona turística, a fin de evitar el crecimiento indefinido de las zonas “hacia dentro” de la isla. Estas Areas comprenden una franja mínima de 500 metros a partir del suelo urbano o urbanizable de cada zona, aunque su delimitación exacta no la hace el propio POOT sino que se encomienda al planeamiento municipal respectivo cuando éste se adapte al POOT¹⁶. En la práctica, estas Areas coinciden también en ocasiones con espacios protegidos por la Ley de Espacios Naturales y Areas de Especial Protección (Ley 1/1991).

En estas Areas, dice el POOT, “no podrán autorizarse los usos que puedan afectar negativamente a la actividad turística de la zona”, a cuyo efecto exige informe previo de la Consejería de Turismo para la autorización de cualquier obra o instalación. Pero estamos ante una expresión engañosa, porque, además de ello, es evidente que en estas Areas rige el régimen general del suelo rústico o no urbanizable definido por la legislación urbanística, al estar clasificado el suelo expresamente como tal en el propio art. 16. En el caso de las Islas Baleares, esa normativa está constituida por la Ley del Suelo Rústico (Ley 6/1997, de 8 de julio) y, en su caso, por la Ley de Espacios Naturales y Areas de Especial Protección (Ley 1/1991), si se trata de espacios definidos como tales e incluidos en esta ley, con lo que serán difícilmente admisibles usos destinados a actividades turísticas.

Únicamente hay una excepción importante y es que “los límites del Area podrán ser modificados para la ubicación, en su caso, de terrenos calificados como zona de reserva y dotacional” (art. 16.2). En este caso, los terrenos en cuestión no podrán ser clasificados como suelo no urbanizable, al admitir usos con aprovechamiento urbanístico.

¹⁴ R. MARTIN MATEO y J.F. VERA REBOLLO: “Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral survalenciano: consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial”, RDU 114 (1989)

¹⁵ J. SOCIAS, *La ordenación*, cit., p. 349.

¹⁶ Ello no obstante, el apartado 3 del precepto dice que “hasta la adaptación al POOT, el Area de Protección Posterior tendrá, supletoriamente, una anchura de 500 metros a partir de los límites de la costa”. Con ello, el POOT crea transitoriamente por sí mismo el Area de que hablamos, aunque no la delimita propiamente, ya que el perímetro de las zonas turísticas a las que rodea el Area no tiene un trazado neto y rectilíneo, con lo que, correlativamente, es difícil precisar hasta dónde llega la respectiva Area de Protección Posterior.

Vemos entonces como estas Areas complementan las Zonas Limítrofes laterales del punto anterior, encerrando así cada zona turística en una superficie determinada que no puede crecer. De alguna manera, estos dos tipos de franjas territoriales se solapan con la prohibición de crecimiento del suelo urbano y urbanizable del art. 10 de las Normas Generales que hemos visto en el apartado A), pero en cualquier caso debemos considerarlas como mecanismos complementarios de la citada prohibición, que persiguen en definitiva la misma finalidad, a saber, impedir el crecimiento (sea hacia los lados o sea hacia el interior de las zonas turísticas litorales).

2. Las desclasificaciones en los planes municipales.

A) Desde mediados de los años 90, se ha producido en las Islas Baleares una auténtica “carrera” por la desclasificación de suelos urbanizables en las revisiones de los planes urbanísticos municipales. Esta línea de actuación empezó seguramente en la amplia desclasificación operada por la revisión del Plan General de Calviá, iniciada en 1996 y aprobada definitivamente en 1999, que ha convertido en suelo rústico o no urbanizable más de 1.600 hectáreas, destinadas tanto a uso residencial permanente como a uso de alojamiento turístico. Pues bien, esta política urbanística -que inicialmente generó una resistencia incluso por parte de la *Comisión Insular de Urbanismo de Mallorca* que debía efectuar la aprobación definitiva-, ha sido finalmente seguida por numerosos municipios en las revisiones de su planeamiento y apoyada sin reservas por la propia Comisión Insular citada.

B) Junto a las desclasificaciones en las revisiones del planeamiento iniciadas por los propios municipios, se ha producido también otro tipo de desclasificaciones impuestas por instancias y normas supramunicipales, que lógicamente vinculaban al planeamiento de nivel municipal.

Entre estas normas destacan dos en especial:

- 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, 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)¹⁷;
- 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 turísticos¹⁸.

¹⁷ Esta suspensión del Consell, no obstante, fue posteriormente anulada por sentencia del T.S.J. de Baleares de 9 de marzo de 2001, 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.

¹⁸ 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;

Estas normas, aunque se solapaban entre sí (de hecho el art. 2 de la segunda bloqueaba la tramitación de la primera), produjeron sin duda un doble tipo de efectos: por una parte, una desclasificación de suelos residenciales (entre ellos, de uso turístico); por otra, una paralización de la tramitación de nuevos planes parciales y proyectos de urbanización, que hubieran conducido a la ejecución de nuevas urbanizaciones, muchas de ellas con usos de alojamiento turístico. En consecuencia, su importancia en el proceso de reducción de usos de alojamiento turístico en las Islas ha sido decisivo.

3. Las desclasificaciones y limitaciones de crecimiento en las Directrices de Ordenación Territorial.

Las Directrices de Ordenación Territorial de 1999 han producido de nuevo bien desclasificaciones de suelos urbanizables (unas veces de modo directo y otras de modo derivado), así como limitaciones a nuevos crecimientos residenciales y turísticos. En esta línea, las Directrices de Ordenación Territorial contienen algunos criterios razonables de ordenación territorial (como la desclasificación directa de suelo urbanizable de alrededor de 1.500 Ha, o las limitaciones al crecimiento de nuevo suelo urbanizable), aunque están plagadas de excepciones que rebajan notablemente sus planteamientos iniciales¹⁹. Los aspectos más positivos de las Directrices de Ordenación Territorial, en el tema que comentamos, son los siguientes²⁰:

- **Limitación del crecimiento para cada isla por un plazo de 10 años:** el art. 33 ordena a los Planes Territoriales Parciales que limiten el crecimiento del suelo urbanizable destinado a uso residencial o turístico en cada municipio, en un 10 % para las islas de Mallorca e Ibiza-Formentera y en un 12 para Menorca (y hasta que se aprueben esos Planes Territoriales Parciales, la Disp. Trans. 4ª establece unas reglas transitorias aún más restrictivas: el crecimiento del suelo urbano o suelo urbanizable para usos residenciales o turísticos sólo puede aumentar si no supera el menor de los siguientes valores: un 3 % del suelo urbano existente en el municipio o un 2 % del suelo urbano más el suelo urbanizable existentes).

-
- 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”

¹⁹23 Disposiciones Adicionales y 16 Disposiciones Transitorias, alguna de ellas suprimida después por la Ley 9/99, que rebajan considerablemente en ocasiones los planteamientos del articulado precedente.

²⁰ De todos modos, creo que las Directrices de Ordenación Territorial tienen un error de base sustancial, consistente en que se centran en la desclasificación de suelo urbanizable, pero no afectan al suelo urbano actualmente clasificado en los planes urbanísticos municipales vigentes, que es donde está el gran potencial de crecimiento de población. En efecto, una de las medidas claves de las Directrices de Ordenación Territorial es la pretendida desclasificación de 4.500 hectáreas de suelo urbanizable -que pasaría a rústico-, con las que se pretende reducir la capacidad potencial de población de los planes (actualmente cifrada en 4,3 millones de habitantes) en una cifra de 2,3 millones de habitantes. Pero, como ha dicho el geógrafo O. RULLAN, es sencillamente imposible que 4.500 Ha reduzcan 2,3 millones de habitantes, porque esto supondría que esas Hectáreas tendrían una densidad de 511 hab/Ha y 170 viviendas/Ha (cuando la Ley sólo permite un máximo de 75 viviendas/Ha). Es decir, que en realidad, la población que se podrá reducir con esa desclasificación es mucho menor de la que se dice.

Además de todo ello, el otro punto que está insuficientemente tratado es el de la posibilidad de edificar en suelo rústico común, ya que las Directrices de Ordenación Territorial se remiten en este punto a lo que establezca el respectivo Plan Territorial Parcial ("uso condicionado" según establezca ese Plan), pero no fijan restricciones por sí mismas al derecho a edificar (derecho que concede la Ley del Suelo Rústico de 1997, siempre que se disponga de la parcela mínima exigible -14.000 m² en la actualidad-).

- **Desclasificación de suelos urbanizables:** la Disp. Ad. 12^a reclasifica como suelo rústico los terrenos de uso residencial o turístico en varios supuestos (aunque, paradójicamente, la D.T. 6^a establece a su vez varias excepciones injustificadas a la misma), supuestos entre los que destacan:
 - los terrenos clasificados como suelo urbanizable que no tengan un proyecto de urbanización aprobado definitivamente y que formen un núcleo aislado o que se encuentren en la franja de 500 m. desde la ribera del mar;
 - los terrenos clasificados como suelo urbanizable programado que, incumpliendo los plazos establecidos, no hayan iniciado la tramitación del planeamiento parcial;
 - los terrenos clasificados como suelo apto para la urbanización con vigencia superior a 4 años, que no hayan iniciado la tramitación del plan parcial.
- **Protección de la costa:** por una parte se crea un Area de Protección Territorial en la franja de 500 m. medidos desde la ribera del mar, configurándola como suelo rústico (art. 19.1.e) y, en congruencia con ello, se desclasifica el suelo urbanizable que no tenga un proyecto de urbanización aprobado definitivamente y que se encuentre en dicha franja (D.A. 12^a);
- **Prohibición de nuevos núcleos de población:** el art. 32 señala que los nuevos suelos urbanizables deberán desarrollarse de forma integrada o contigua a los núcleos existentes, aunque con alguna contradicción en la definición de lo que es este concepto (ver apartado 2.c);

En definitiva, pues, se trata de un conjunto de medidas de contención del crecimiento urbanístico, tanto para usos residenciales como para usos turísticos, que ha producido una efectiva ralentización del crecimiento y una limitación de las zonas y de las edificaciones de uso turístico.

Como es lógico, las limitaciones y desclasificaciones introducidas por las Directrices se imponen a los preceptos de las normas de igual o inferior rango (como puede ser, por ejemplo, los POOTs), a los que hay que entender que derogan en su caso²¹; por lo que, si existe contradicción entre los mismos, se aplicará sin duda el correspondiente precepto de las Directrices frente al de las otras normas.

4. Limitaciones en las moratorias del verano-otoño de 2000.

En octubre de 2000²², los tres *Consells Insulars* han aprobado definitivamente normas territoriales cautelares hasta la aprobación del respectivo Plan Territorial Parcial (en la actualidad denominado Plan Territorial Insular, que está en elaboración en los tres *Consells*) dirigidas a establecer medidas provisionales para asegurar la efectividad de dichos Planes cuando entren en vigor. Dada la naturaleza del presente trabajo, no podemos explicar aquí el complejo contenido de las mismas, pero sí que hay que poner de manifiesto ahora que en ellas se establece –entre otras medidas- una suspensión de derechos edificatorios, tanto para usos residenciales como de alojamiento turístico, en parte de los suelos tanto urbanos como urbanizables (aunque con notables diferencias de una isla a otra).

La *moratoria* se refiere a suelos urbanos y urbanizables en zonas turísticas delimitadas por los POOTs y afecta a unas 3.000 hectáreas, con una capacidad de población de entre 300.000 y 400.000 habitantes.

Todo ello no deja de ser un eslabón más en esta larga cadena de restricciones urbanísticas que han afectado a las posibilidades de instalación en las islas de hoteles y apartamentos turísticos y que afectan en fin a la extensión territorial (y, por ende, poblacional) de las zonas turísticas. Aunque las medidas implantadas en

²¹ El art. 57 de las Directrices señala que determinados Planes Directores Sectoriales –como es el caso de los POOTs- permanecen vigentes “en todo aquello que no contradiga esta ley”.

²² BOIB 132 ext., de 28 de octubre de 2000.

estas normas son provisionales hasta la aprobación del respectivo Plan Territorial y será éste en suma quien deberá adoptar la decisión final en cuanto a las posibilidades edificatorias de nuevos alojamientos turísticos, no podemos dejar de mencionar en este momento la importancia de esta *moratoria* aprobada definitivamente en octubre de 2000.

5. Limitaciones espaciales en los PTI

A) En el PTI de Mallorca

El Consell Insular de Mallorca aprobó el PTI de Mallorca en diciembre de 2004. En el mismo se contienen interesantes criterios y técnicas para regular el crecimiento urbanístico y poblacional de Mallorca, aunque –como veremos– son fundamentalmente limitaciones al crecimiento espacial.

El punto de partida es la previsión del art. 33 DOT, que limita al 10 % el crecimiento máximo posible para los suelos urbanos y urbanizables con uso residencial y turístico (en Mallorca)²³. De acuerdo con el estudio de suelo vacante de la Consejería de Obras Públicas de finales de 2000, el suelo base de cálculo para el crecimiento según las DOT era de 18.941 has. Para realizar el reparto del porcentaje posible de crecimiento, el PTI adopta la cifra de sólo un 7 % (equivalente a 1.325,9 has) como parámetro de crecimiento máximo, con la finalidad de “no agotar el máximo previsto en las DOT, como medida de contención de ocupación del territorio por el desarrollo urbano, pero garantizando una oferta de suelo razonable”²⁴. Esa superficie máxima de suelo para crecer se reparte posteriormente entre los distintos municipios, atendiendo para ello a diversos factores extraídos del art. 34 DOT²⁵ y que el PTI sistematiza de la manera siguiente:

²³ Art. 33 DOT: “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, para cada municipio según los porcentajes máximos per isla que se indican a continuación, los cuales tendrán un horizonte temporal de 10 ños:

- a) Isla de Mallorca: 10%
- b) Isla de Menorca: 12%
- c) Islas de Ibiza y Formentera: 10%

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

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

²⁴ Memoria del Plan 2.1.3

²⁵ Art. 34 DOT: “La atribución del incremento del suelo urbanizable o apto para la urbanización del artículo anterior se realizará atendiendo a los criterios siguientes:

1. Necesidades de dinamización económica de un municipio inmerso en un proceso de disminución de la ocupación y de las actividades económicas tradicionales en su ámbito.
2. Disponibilidad de solares no edificados en el suelo urbano en cada municipio
3. Las superficies de suelo destinadas a planes de reconversión territorial, incluidas las áreas turísticas.
4. Necesidades de suelo para el desarrollo demográfico.
5. Variaciones de la composición media familiar y de las superficies de las viviendas.
6. Necesidades de suelo derivadas de la segunda residencia.
7. Fomento del equilibrio interterritorial referido a actividades económicas y de ocupación.”

1. Tramo proporcional al suelo clasificado como residencial (art. 34. 4 y 5 DOT): se destina al mismo un 20 % de la cantidad total a repartir. Luego se atribuye a cada municipio de manera también proporcional al suelo residencial que tiene el municipio en comparación con el suelo residencial de toda la isla²⁶.
2. Tramo para las necesidades de desarrollo demográfico (art. 34.4 DOT): se destina también un 20 % de la cantidad total a repartir y luego se atribuye a cada municipio de manera también proporcional a la población que tiene en relación con la población total de la isla.
3. Tramo para operaciones de reconversión (art. 34.3 DOT): se le asigna un 30 % de la cantidad total a repartir, ya que el Plan pretende “primar los tramos referentes a la calidad respecto a los tramos basados en la inercia del desarrollo de la isla”, es decir, a los dos tramos anteriores.
4. Tramo de interés territorial (art. 34.1 y 6 DOT): se le asigna igualmente un 30 % de la cantidad total a repartir y se reparte entre los distintos municipios de manera proporcional al “interés territorial” de cada municipio, expresado en un “índice de interés territorial”, que se adjudica al municipio en función de las necesidades de dinamización económica del mismo (art. 34.1) o del fomento de equilibrio interterritorial (art. 34.4).

Además de estos tramos o factores, el Plan también tiene en cuenta dos factores de corrección:

- el suelo vacante existente en cada municipio (art. 34.2 DOT);
- el desarrollo urbanístico en los años 1995-2000, penalizando a los municipios que han crecido por encima de la media de la isla.

La aplicación conjunta de todos estos criterios da como resultado final las “Disposiciones sobre crecimiento” de las Normas de Ordenación del PTI (normas 6 a 8), que atribuyen a cada municipio de la isla la cifra exacta de hectáreas de nuevo suelo urbano o urbanizable de uso residencial o turístico en la que puede crecer, distinguiendo al respecto entre las hectáreas afectadas a actuaciones de reconversión territorial o destinadas a suelo de reserva y dotacional (previsto en el POOT) y las hectáreas para crecimiento no sujeto a este tipo de actuaciones²⁷. En estas últimas, el Plan limita además el crecimiento a un máximo del 15 % en cada municipio aisladamente considerado, “ya que entendemos que un crecimiento superior al 15 % desvirtúa el carácter de los núcleos tradicionales”.

En resumen (según la Memoria del Plan), “el crecimiento total previsto para toda la isla, según se recoge y detalla en el cuerpo normativo de este documento, es:

- crecimiento residencial y turístico: 795,38 Ha, que incluyen 159,78 Ha para sistemas generales;
- operaciones de reconversión: 427,77 Ha”.

²⁶ El PTI dice que en cada municipio se multiplicará la cifra de 265,18 has. por el suelo residencial clasificado (urbano y urbanizable ordenado) del municipio, y se dividirá entre el total de suelo clasificado residencial de toda Mallorca. En estos cálculos se excluyen las zonas turísticas delimitadas por el POOT.

²⁷ Norma 6ª.- Crecimiento turístico, residencial o mixto. (ED)

“1. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 6/1999 de Directrices de Ordenación Territorial y la Ley 14/2000 de Ordenación Territorial, dentro del plazo de diez años contados desde la aprobación definitiva de este Plan Territorial, el nuevo suelo urbano, urbanizable o apto para la urbanización, destinado a uso residencial, turístico o mixto a clasificar por los distintos municipios en su planeamiento general no podrá superar las superficies en hectáreas que para cada uno de ellos a continuación se indican. Se distingue entre hectáreas para crecimiento por actuaciones en áreas de reconversión territorial o para suelo de reserva y dotacional por actuaciones en ejecución del Plan de Ordenación de la Oferta Turística (Has. ART/R-D) y hectáreas para crecimiento no sujeto a este tipo de actuaciones (Has.):.....”. Y, a continuación, se detalla para cada municipio la cifra de hectáreas ART/R-D y de hectáreas ordinarias en las que como máximo puede crecer.

III. LIMITACIONES DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL. LA CONTENCIÓN DE LA DENSIDAD DE POBLACIÓN.

Otra de las grandes líneas de la política turística seguida en las Islas Baleares es la de las actuaciones limitativas del crecimiento de la población (tanto residente como turística, ya que no se puede escindir una de otra a estos efectos); limitaciones no sólo en cuanto a la extensión y crecimiento de los suelos urbanizables –esto es algo que acabamos de ver-, como en cuanto a implantar mecanismos para contener la densidad de población en esas zonas.

El problema al que responde esta línea de actuación viene dado por una constatación fáctica, a saber, la diferencia existente entre las densidades (y, consiguientemente, cifras de población) teóricamente previstas en los planes urbanísticos y las realmente alcanzadas de hecho tras el proceso urbanizador y edificatorio. Los estudios previos a la redacción de los POOTs pusieron pronto de manifiesto que las densidades reales alcanzadas eran muy superiores a las previstas por los planes, por lo que se imponía tomar medidas para intentar rebajar dichas densidades²⁸. De ahí surge esta línea de actuación que vamos a ver a continuación.

1. Limitaciones en los Decretos “Cladera I” (1984) y “Cladera II” (1987). La *ratio turística*.

En los Decretos Cladera I (D. 30/1984) y Cladera II (D. 103/1987, convertido luego en la Ley 7/1988) ya aparecen las primeras medidas de contención de la población turística, al implantarse en ellos la llamada *ratio turística*. Esta *ratio* fue de 30 metros cuadrados por plaza en el Cladera I, siendo elevada a 60 m²/plaza en el Cladera II, referida en todo caso a nuevos alojamientos turísticos o a ampliación de los mismos²⁹. Como luego veremos, los POOTs han mantenido con carácter general esta cifra, aunque en algunas zonas la han elevado a 70 ó 75 m²/plaza. Por último, la Ley General Turística de 1999, actualmente en vigor, vuelve a señalar que la cifra mínima de la *ratio turística* es de 60 m² de solar por plaza (art. 5). Esta es, sin duda, una de las más importantes y originales aportaciones de la normativa balear al conjunto de la legislación turística española, que ha sido seguida años después por otras Comunidades Autónomas, como la canaria³⁰.

La *ratio turística* es así una cifra que exige una determinada superficie de suelo neto edificable (es decir, de solar) por cada nueva plaza de alojamiento turístico, de tal manera –por ejemplo- que si un empresario

²⁸ Ver ejemplos en J. SOCIAS, *La ordenación*, cit., p. 234 y ss.

²⁹ El art. 3 de la Ley 7/1988 decía en concreto:

“Para construir de nueva planta un establecimiento hotelero o de alojamiento turístico, o para su ampliación o para un cambio de uso de edificaciones con finalidad de utilización turística, será necesario una superficie en m² de suelo edificable no inferior al resultado de multiplicar por 60 el máximo número de plazas que pueda albergar el establecimiento.

Este suelo edificable quedará exclusivamente afectado por el uso turístico que se pretende y no podrá albergar otras instalaciones o construcciones que no estén estrictamente ligadas a la explotación turística que se solicita, según las normas que las ordenan.

La utilización del solar afectado distinta de la contemplada en el proyecto autorizado podrá dar lugar a la revocación de la utilización concedida ...”

De todos modos, la propia Ley establece algunas excepciones a esta regla que resultan totalmente justificadas:

- B) Los establecimientos que se proyecten en los núcleos de población que constituyan asentamientos tradicionales del interior de las islas;
- C) Los establecimientos que se proyecten en edificios histórico-artísticos o de interés arquitectónico;
- D) Los establecimientos que se proyecten en determinadas zonas de Palma, Ibiza, Mahón y Ciudadela.

³⁰ La Ley General del Turismo de Canarias (Ley 7/1995, de 6 de abril) establece un estándar de 50 a 60 m² por plaza, aunque remite su fijación exacta a los planes municipales, a diferencia de la normativa balear, que fija este parámetro por sí misma, en cuanto norma directamente aplicable.

quiere construir un hotel de 300 plazas y la *ratio* es de 60m²/plaza, necesitará un solar de 18.000 m² para poder albergar ese hotel. En caso de no disponer de un solar de tanta superficie, no le quedará otro remedio que reducir el número de plazas a solicitar. Por otra parte, debemos tener en cuenta también que esta cifra opera de modo acumulativo con la regulación que haga el planeamiento urbanístico municipal de la parcela en cuestión, de tal manera que si éste sólo permite –por ejemplo- tres plantas y un determinado coeficiente de edificabilidad, éstos parámetros también serán aplicables a la edificación, además de la *ratio* que corresponda a esa zona.

Así concebida, la *ratio turística* opera desde su creación con una doble finalidad u objetivo:

a) Por una parte, se trata de un requisito de calidad de los establecimientos hoteleros, ya que introduce un nuevo condicionamiento que tiende por lo general a reducir el número de plazas hoteleras autorizables en una parcela determinada, mejorando así la confortabilidad de los clientes: cabe pensar que a menor número de clientes en una misma superficie de terreno, mayor amplitud y mayor comodidad. Como veremos después, además, la parte no edificada del solar debía destinarse a zona verde ajardinada y a instalaciones deportivas o recreativas privadas, de uso común de los clientes³¹.

Hasta la aparición de la *ratio*, en una parcela determinada en la que se quisiera construir un hotel se podían autorizar todas las plazas que cupieran en el edificio en cuestión –edificio cuyas características físicas eran determinadas por la normativa urbanística y no por la turística-, plazas aquéllas cuyo número exacto se determinaba exclusivamente por aplicación de la legislación estatal sobre dimensiones de las habitaciones³², es decir, por aplicación de una normativa que sólo atendía al *interior* de los hoteles. A partir de la *ratio*, en cambio, se va a tener en cuenta no sólo el parámetro citado (las dimensiones de las habitaciones, etc.), sino también este parámetro *exterior* que es la *ratio turística*, determinado en definitiva por la superficie del solar.

b) Pero, por otra parte, la *ratio turística* es también un factor limitativo de la densidad poblacional en una determinada zona³³ (hasta el punto de que la legislación canaria la llama precisamente “densidad máxima admisible”), porque lo que hace en definitiva la *ratio* es aplicar una limitación de densidad poblacional por parcela³⁴.

En efecto, cuando la normativa balear exige 60 m² de solar (suelo neto edificable) por cada plaza de alojamiento, eso significa implícitamente que está exigiendo 100 m² de suelo urbanizado bruto por esa misma plaza, es decir, de suelo urbanizado en el que se incluye no sólo el solar de que se trate sino también la parte de espacios y de equipamientos públicos que le corresponden a esa parcela privada. Dicho de otra forma: para cada plaza hotelera será necesario 60 m² de suelo neto edificable o, lo que es lo mismo, 100 m² de suelo urbanizado bruto. Pues bien, y haciendo una simple regla de tres, si a 100 m² de suelo bruto le corresponde una plaza, a 10.000 m² (=1 hectárea) le corresponden 100 plazas, de modo que la *ratio turística* de 60 m²/plaza supone en el fondo una densidad de 100 plazas o habitantes por hectárea (100 hab./Ha.), que es la cifra ideal que han

³¹ En realidad, este objetivo de mejorar la calidad parece ser el objetivo inicial que se pensó al establecer la *ratio* de 30m²/plaza en 1984, en el Decreto Cladera I.

³² En concreto, el R.D. 1634/1983, de 15 de junio, era el que fijaba por entonces cuáles habían de ser las dimensiones mínimas de las habitaciones de los hoteles, en función de la categoría del mismo. Por ejemplo, una habitación doble en un hotel de tres estrellas debía tener al menos 15 m², y 16 m² en un hotel de cuatro estrellas.

³³ Sobre este tema, puede verse *in extenso* J. SOCIAS CAMACHO, *La ordenación*, cit., pp. 231 y ss.

³⁴ Como ha escrito el propio J. CLADERA (Consejero de Turismo de la C.A.I.B. desde 1983 a 1993), *padre* de los famosos Decretos de 1984 y 1987 y político clarividente en la materia, uno de los errores históricos del planeamiento general de los municipios turísticos ha sido marcar las densidades por hectáreas, porque, al cabo de los años, la densidad teórica del plan se ha duplicado en la práctica. Por ello, este autor considera que en las zonas turísticas “cada solar debería tener un techo edificable en consonancia con el número de habitantes y habría que aplicar unos parámetros de edificabilidad por persona”: J. CLADERA CLADERA, “La reconversión de las zonas turísticas saturadas. El caso de Baleares”, en el vol. col. *La formació, rehabilitació i les noves modalitats turístiques*, dirigido por C. PICORNELL y J. M^a SEGUÍ, Ed. UIB-Codefoc, 1995, p. 66.

manejado los POOTs como densidad óptima³⁵. Vemos así cómo la cifra que se establezca como *ratio turística* acaba siendo también un factor que condiciona la densidad de población final que pueda concurrir en la zona turística.

Por último, hay que observar que, desde el punto de vista jurídico, la *ratio turística* es un parámetro de naturaleza urbanística establecido por una norma supramunicipal –y por ello vinculante para los planes municipales-, de carácter mínimo en cuanto que puede ser incrementado por éstos, pero también de aplicación directa mientras no sea incrementado, al tratarse de una regla autoaplicativa, que no precisa de desarrollo. No es por ello propiamente un estándar urbanístico, dirigido al planificador municipal y no vinculante mientras éste no lo recoja, sino una regla de aplicación directa por sí misma que, lógicamente, vincula también a los planes municipales.

2. Limitaciones en los Decretos 27/1993 y 2/1996, sobre regulación de capacidades de población³⁶. Los “índices de intensidad de uso”.

Estas son unas interesantes normas en el campo del urbanismo, que pretenden establecer instrumentos efectivos para que los topes e índices de población establecidos en los Planes urbanísticos no se vean desbordados por la realidad y se cumplan efectivamente³⁷, fenómeno al que ya hemos hecho referencia. A estos efectos, los Decretos obligan a incorporar a los Planes (sea a través de revisiones de los mismos o por medio de normas complementarias de planeamiento) unos "índices de intensidad de uso", tanto residencial como turístico, que han de servir de base para calcular las capacidades de población resultantes del planeamiento. Este índice de intensidad de uso fija una superficie mínima de parcela neta necesaria para cada unidad de vivienda o plaza de

³⁵ Las propias Directrices de Ordenación Territorial de 1999, en su art. 33.1, siguen utilizando esta cifra de 100 hab./Ha. como la cifra de densidad media para obtener la población máxima de crecimiento al regular el incremento posible del suelo urbanizable destinado a uso residencial, turístico o mixto, señalando al respecto que “para obtener la población máxima de crecimiento se utilizará una densidad media de 100 habitantes por hectárea”.

³⁶ El Decreto 27/1993, de 11 de marzo, fue anulado por los Tribunales Contencioso-Administrativos en 1995 por defectos de forma, por lo que se dictó posteriormente el Decreto 2/1996, de 16 de enero, con un texto prácticamente igual que el anulado.

³⁷ La Exposición de Motivos del Decreto 2/1996 es significativa al respecto:

“Los propios trabajos de revisión de los planeamientos generales municipales han detectado en numerosas ocasiones una falta de coherencia entre los parámetros de población resultantes de la aplicación de los índices zonales de densidad y los que resultarían, en virtud de los estándares usados habitualmente, de la aplicación concreta de los índices volumétricos determinados, para cada zona de ordenanza, por las normas urbanísticas contenidas en estos instrumentos de planeamiento...(.)...

Más recientemente, los trabajos previos de elaboración del Plan de la Oferta Turística han detectado, en los núcleos que han sido objeto de análisis y básicamente en relación con la capacidad de los suelos clasificados como urbanos, desviaciones considerables en cuanto a la capacidad de población estimada en virtud de sus respectivos índices zonales y la resultante de los aprovechamientos edificatorios señalados por la normativa urbanística de aplicación.

La caracterización de la capacidad zonal y global de población como determinante para la consecución de una adecuada ordenación del territorio ... hace necesaria la introducción en los diferentes instrumentos de planeamiento, de mecanismo que garanticen el control efectivo de las capacidades de población resultantes de sus determinaciones de forma más efectiva que los índices zonales de densidad.

Por eso se ha optado por ampliar la necesidad de fijación de ordenanzas limitativas de densidad en todos los suelos que dichos instrumentos contemplen como soporte actual o futuro de desarrollos de tipo urbano, es decir, para los suelos clasificados como suelo urbano, urbanizable o apto para urbanizar”.

alojamiento turístico, superficie que puede variar según las zonas³⁸. De ese modo, la capacidad máxima de población posible en la zona se obtiene multiplicando el correspondiente índice de intensidad por la superficie total de terrenos de la misma. Una vez fijado, lo importante es que este índice opera a nivel de parcela para cada licencia de edificación que se otorgue, aplicándolo a la superficie de la parcela de que se trate, lo que determina finalmente el número máximo de viviendas o plazas hoteleras que pueden construirse en la misma.

En el caso del índice de intensidad de uso turístico, debemos reparar en que este parámetro viene a coincidir en cuanto a objetivo y finalidad con el de la *ratio turistica*, aunque sólo sea en las zonas turísticas delimitadas en los POOTs (no así en el resto del territorio insular que no esté comprendido en esas zonas, en el que operará el índice de intensidad de uso pero no la *ratio*). Para resolver entonces la posible contradicción entre ambos, cuando existan los dos, el art. 2.2 del Decreto citado viene a señalar de modo indirecto que se aplicará en cada caso la magnitud que resulte más restrictiva de las dos³⁹. Por tanto, prevalece la cifra que tenga un mayor denominador (más metros cuadrados por plaza de alojamiento). Por otra parte, hay que reparar en que ambos parámetros se fijan en momentos y por Administraciones diferentes: la *ratio turistica* se aplica por la Administración turística al otorgar la llamada “autorización previa” a la licencia municipal, mientras que el índice de intensidad de uso turístico se establece en el planeamiento municipal y se reproduce y aplica en la licencia municipal de obras por el Ayuntamiento. Pero, en definitiva, finalmente se aplicará la cifra más restrictiva de las dos, es decir, la que exija mayor superficie por cada plaza turística.

3. Limitaciones en los POOTs.

Los POOTs actúan sobre el tema de las densidades poblacionales desde dos técnicas fundamentalmente: el establecimiento de una densidad global máxima posible en los distintos tipos de suelo; y el mantenimiento de la técnica de la *ratio turistica*. Veamos cada una de ellas.

A) Al margen de la técnica de la *ratio turistica*, los POOTs establecen adicionalmente una regulación directa de la cifra de densidad global máxima posible en los distintos tipos de suelo (art. 7), como segundo elemento limitador de las densidades de población:

- En suelo urbano y urbanizable con plan parcial aprobado definitivamente, debe mantenerse, como máximo, la densidad de población prevista en el planeamiento general en el momento de la aprobación del POOT; a tal fin, las adaptaciones de dichos planes a éste se deberán ajustar a lo establecido en el Decreto de capacidades de población.
- En suelo urbanizable sin plan parcial aprobado definitivamente, las adaptaciones al POOT de los instrumentos de planeamiento general fijarán como densidad global máxima la cifra de 60 hab./ha. o, si es inferior, la densidad fijada por el propio planeamiento general. Por supuesto, y al margen de esa cifra, el planeamiento deberá también establecer los correspondientes índices de intensidad de uso turístico, de que hemos hablado antes.

³⁸ Un ejemplo del mismo podría ser $IIUT = 1 \text{ plaza turística}/50 \text{ m}^2$ de superficie neta, lo que significa que por cada plaza de alojamiento que se autorice, son necesarios 50 m² de suelo en la parcela correspondiente.

³⁹ “2. El índice de intensidad de uso turístico determinará, para cada plaza de alojamiento turístico, la superficie mínima de parcela neta necesaria para la construcción.

La superficie establecida se entenderá como mínima a efectos de cálculo de las capacidades de población posibles, pudiendo por tanto ser ampliada, a efectos de autorizaciones de instalaciones turísticas, por la legislación específica que resulte vigente en el momento de dicha autorización”

De esta manera, y aunque sólo era para suelos urbanizables sin planeamiento parcial aprobado, lo que supone sin transformar físicamente, los POOTs rebajaban la densidad máxima a 60 hab./ha., por debajo de la cifra que hasta entonces se había manejado como óptima, que era la de 100 hab./ha., tal como hemos visto⁴⁰.

B) Los POOTs de 1995/97 han mantenido la técnica y el parámetro de *ratio turística* entre un mínimo de 60 m²/plaza para la mayoría de las zonas turísticas en ellos delimitadas y un máximo de 70 ó 75 m²/plaza para algunas de ellas, consideradas más saturadas.

Durante la tramitación de estos Planes, el equipo redactor manejó cifras muy superiores en algunas de las zonas (hasta 500 m²/plaza), con el fin de tratar de compensar los grandes desequilibrios alcanzados en ellas entre las densidades teóricamente previstas en el planeamiento urbanístico y las realmente alcanzadas en la práctica: si se aumentaba notablemente la *ratio* en el suelo urbanizable sin ocupar (suelo remanente), se podría equilibrar la cifra media del conjunto de la zona, ya que las densidades en este suelo serían muy inferiores a las del suelo consumido. Pero esta opción fue desechada finalmente por varios tipos de razones: por temor a las posibles consecuencias indemnizatorias que ello pudiera suponer; porque de ese modo no se mejoraba realmente el suelo ya consumido y las altas densidades existentes en el mismo; porque obligaba a destinar mucho suelo a los procesos de desarrollo urbanístico para poder obtener las parcelas resultantes de la aplicación de *ratios* altos; y porque ello podría suponer un encarecimiento del suelo turístico⁴¹.

⁴⁰ El apartado 4.3 de la Memoria de los POOTs aporta unas reflexiones clarificadoras al efecto:

“Respecto de la densidad, el documento inicialmente formulado fijaba una densidad teórica deseable para cada una de las zonas, generalmente más baja que la que establece el planeamiento vigente, a la que era necesario llegar en la adaptación del planeamiento al POOT, bien mediante la anexión a la zona de piezas de suelo vacante –las zonas de reserva– o bien mediante la repercusión sobre el suelo clasificado por el planeamiento y aún no edificado, de los excesos de aprovechamiento existentes.

Se consideró, por el órgano que tramitaba el POOT, que la primera de las medidas definidas, ya que se refería a las áreas perimétricas de las zonas turísticas, no tenía por qué mejorar la situación actual del centro consolidado de éstas, que es donde se detectaban los problemas de exceso de densidad y que, la segunda, además de representar una afección a derechos consolidados y, por tanto, entrar en una dinámica generalizada y no cuantificable de reclamaciones de indemnización, representaría una intromisión grave y planteada desde unas bases muy simplistas en el delicado entramado normativo de la ordenación del suelo consolidado, se optó por considerar el problema de la densidad desde otra visión.

Así, de manera previa a la aprobación inicial del proyecto, se definió una actuación más completa sobre el parámetro de la densidad, basada en el cumplimiento, por parte de los correspondientes planeamientos, de los límites de población y, por tanto, de los índices de densidad resultantes que se fijaban, y en la efectiva instrumentación de este cumplimiento mediante la fijación de un parámetro, el índice de intensidad, que habría de ser fijado para cada zona turística por las figuras de planeamiento municipal.”

⁴¹ La Memoria del POOT señala al respecto: “El segundo de los aspectos señalados se refiere a la *ratio* turística exigible en cada zona. En el documento que fue objeto de aprobación inicial y de primera exposición pública, este parámetro, cuya magnitud era de entre 60 m²/plaza y 500 m²/plaza, era básicamente fijado siguiendo el criterio de que una *ratio* alta, ya que produce un tipo de establecimiento de más cualidad, sería un estímulo para la progresiva mejora del resto de los establecimientos de la zona.

Dado el resultado de las alegaciones y las sugerencias presentadas en el primer trámite de información pública, se puso de manifiesto, para el organismo que tramitaba el proyecto, que el criterio anterior podía tener efectos perversos no correctamente sopesados. En efecto, o bien el criterio obligaba a destinar más suelo a los procesos de desarrollo urbanístico a fin de obtener las grandes superficies de parcela que resultaban de la aplicación de las *ratios*, o bien representaría, en la práctica, por escasez de parcelas que posibilitasen las mencionadas *ratios*, un encarecimiento del suelo turístico que imposibilitaría el establecimiento de más oferta y, por tanto, facilitaría la perpetuación de la oferta obsoleta existente y además indirectamente revaluada.

Puesto en crisis este enfoque, se optó por la apertura de una consulta restringida a los principales agentes afectados, de la cual se derivó la adopción del criterio definitivo que, para fomentar la progresiva mejora global de la oferta de alojamiento turístico, era mucho más conveniente posibilitar el desarrollo de la competencia representada por otros establecimientos con una *ratio* en torno de los 60 m²/plaza que, además de ser factible por que están ya adaptadas las dimensiones del planeamiento a la normativa anterior de la Consejería

De ahí que la decisión final fue la de mantener la *ratio turística* entre un mínimo de 60 y un máximo de 75 metros cuadrados por plaza de alojamiento, según las zonas.

4. El estándar de densidad en las DOT y en los PTI

A) Las Directrices de Ordenación Territorial se refieren al tema de la densidad de población en el art. 33.1, al regular los porcentajes máximos de crecimiento de suelo clasificado en cada isla. A continuación añaden que “para obtener la población máxima de crecimiento se utilizará una densidad media de 100 habitantes por hectárea”. La cifra general de referencia para las DOT es, pues, 100 habitantes/ha para los nuevos suelos clasificados. Ahora bien, no parece que esa cifra general haya modificado las más específicas fijadas en los POOTs, referidas a metros por plaza de alojamiento (de 60 a 75 m²/plaza), que siguen vigentes en mi opinión. En cualquier caso, el valor de la cifra de las DOT es innegable, ya que extiende el índice de densidad (100 hab./ha.) no sólo a las zonas turísticas del POOT sino a todo el territorio insular y, por tanto, también a zonas residenciales fuera del POOT. Pensemos que hasta ese momento el único índice de densidad general aplicable era el viejo art. 75 de la LS/76, a saber, 75 viviendas por hectárea, con lo que se superaba ampliamente la cifra de las DOT.

B) En cuanto a los PTI, la única limitación de densidad en el de Mallorca es la de la Norma 7.5: mantiene las cifra de 100 plazas/ha. para uso residencial o turístico en zonas no POOT –que ya estaba en las DOT-, pero vuelve a las 60 hab./ha. en zonas POOT⁴² para nuevos crecimientos de suelo urbano u suelo urbanizable de uso residencial o turístico.

En el PTI de **Menorca**, se dan mayores determinaciones sobre densidad. En el cap. III del tít. V (“Directrices de ordenación de suelo urbano y urbanizable”), se parte de la idea básica de que el planeamiento municipal ha de observar como regla principal la de adecuar la ordenación urbanística a la capacidad de carga del ámbito correspondiente, entendiendo por capacidad de carga la aptitud de un área determinada para soportar un nivel de intensidad de usos urbanos sin que se produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural.

A continuación, el Plan fija estándares de densidad bruta mínima y máxima (en viviendas por hectárea) y de altura máxima de las edificaciones en el nuevo suelo urbanizable (art. 34.5):

“La ordenación urbanística relativa a nuevos sectores, unidades o polígonos, de suelo urbanizable ha de respetar necesariamente los estándares siguientes:

A) De densidad bruta:

- a) Maó y Ciutadella: densidad mínima 20 viv/ha y densidad máxima 40 viv/ha.
- b) Resto de municipios: densidad mínima 20 viv/ha y densidad máxima 30 viv/ha.

B) Altura máxima de la edificación residencial y terciaria en nuevos sectores:

- a) Maó y Ciutadella: planta baja + 3
- b) Resto de municipios: planta baja + 2 “

de Turismo, representaría una mejora sustancial respecto de la cualidad media de la oferta.”

⁴² Norma 7.5: “La densidad máxima de los nuevos crecimientos de suelo urbano, urbanizable o apto para la urbanización destinado a uso residencial, turístico o mixto, para las zonas turísticas será de 60 hab/ha y fuera de ellas será de 100 habitantes/hectárea En los dos casos hay que descontar para el cómputo las superficies destinadas a sistemas generales.”

Estos estándares se aplican también al suelo urbano sometido a reforma, renovación o rehabilitación sistemáticas o integradas. De esta manera, el PTI de Menorca opta por establecer unas bajas densidades para el nuevo suelo urbanizable (o urbano asimilado), aunque utilizando como parámetro el de un determinado número de viviendas por hectárea, entendiéndose que cada vivienda nueva equivale a tres plazas de alojamiento (residencial o turístico).

Por otra parte, en el Título VI el Plan regula el crecimiento residencial y turístico así como la programación del proceso de edificación y uso del suelo. En cuanto al primero (Cap. I), el art. 38 establece el “techo de crecimiento insular máximo” de la siguiente manera:

- en los 10 años siguientes a la aprobación del Plan, sólo se podrá clasificar suelo urbanizable (aplicando las densidades previstas en el art. 34 antes citado) para un total –como máximo- de 10.749 plazas de alojamiento, tanto residenciales como turísticas. En todo caso, la superficie de suelo que se clasifique como urbanizable ha de respetar la correspondiente al crecimiento máximo permitido en las DOT para la isla de Menorca, es decir, 439 ha.
- el suelo así clasificado como urbanizable se ha de localizar exclusivamente en los núcleos tradicionales de acuerdo con ciertos criterios que establece el Plan, entre los que cabe destacar el de máxima contigüidad a los núcleos urbanos existentes.

A continuación, el art. 39 fija los límites del crecimiento residencial y turístico en el planeamiento municipal. Para ello el Plan fija con detalle las “plazas” (residenciales y turísticas) que puede crecer cada uno de los ocho municipios de la isla, distinguiendo al respecto entre plazas en régimen de protección y en régimen libre, con un total de 10749 plazas.

En cuanto a la programación temporal del proceso de edificación y de utilización del suelo para uso residencial y turístico, el art. 40 fija el número máximo de plazas de alojamiento que se pueden autorizar anualmente a partir de la entrada en vigor del Plan:

“a) En las zonas turísticas:

a.1) Durante los 2 años naturales siguientes al de entrada en vigor del Plan: 1.052 plazas de alojamiento para uso residencial y turístico, excluido el hotelero, según la distribución per municipios que se contiene en el artículo siguiente⁴³.

a.2) Durante los siguientes años naturales de vigencia del Plan: 858 plazas de alojamiento para uso residencial y turístico, excluido el hotelero, según la distribución per municipios que se contiene en el artículo siguiente³⁵.

b) En el conjunto de toda la isla:

600 plazas de alojamiento para uso hotelero.”

⁴³ En el artículo 41, el PTI contiene el número máximo de plazas de alojamiento que se pueden autorizar en cada municipio, distinguiendo entre los dos primeros años de vigencia del Plan y los siguientes:

MUNICIPIO	PRIMEROS 2 AÑOS	SIGUIENTES AÑOS (al año)
Alaior	109	89
Ciutadella	271	221
es Castell	28	23
es Mercadal	281	229
es Migjorn Gran	12	10
Ferrieres	22	18
Maó	156	127
Sant Lluís	173	141
TOTAL	1052	858

Para cerrar el sistema, los dos artículos siguientes fijan el procedimiento para otorgar las autorizaciones o licencias de edificación correspondientes:

A) En el caso de las autorizaciones turísticas previas para establecimiento hotelero (art. 43), el dato fundamental para la concesión de la autorización es el orden de solicitud de la misma.

B) La resolución por los municipios de las solicitudes de licencia para la realización de obras de edificación de las que resulten plazas de las previstas en la letra a) del número 1 del art. 40 se han de ajustar a las reglas siguientes:

1ª. En el caso de las licencias municipales, éstas se han de otorgar a cuenta de:

a) Las plazas susceptibles de ser autorizadas durante el año en que se presente la solicitud, si aún quedan plazas disponibles de los correspondientes a ese año.

b) En otro caso, las plazas susceptibles de ser autorizadas en los 3 años siguientes al de presentación de la solicitud. Las licencias referidas a estas plazas se entenderán otorgadas bajo la condición legal de que su eficacia, por lo que se refiere al inicio de las obras, queda diferida al primer día del primero de los 3 años siguientes en que haya número suficiente de plazas disponibles; condición que se ha de hacer constar en la licencia correspondiente.

2a. Procede denegar las solicitudes referidas a obras que den lugar a plazas que excedan de la cantidad máxima fijada para el último año susceptible de ser tenido en consideración.

3a. Los municipios han de llevar un registro público de las licencias otorgadas y de las plazas de alojamiento que éstas supongan y han de publicar mensualmente, al menos en el tablón de anuncios de la corporación, la relación de licencias y de plazas otorgadas, junto con el límite anual municipal correspondiente.

2. La tramitación y resolución por parte de los municipios de las solicitudes de licencia urbanística para la realización de toda clase de obras de construcción o edificación de las cuales resulten plazas de alojamiento de las previstas en el art. 40.1.b) se han de tramitar y resolver por el procedimiento legalmente aplicable y, cuando proceda, se han de otorgar en todo caso bajo la condición legal de que su eficacia, por lo que se refiere al inicio de las obras autorizadas, queda diferida al primer día del primer año a que sean imputables, de acuerdo con lo que establece la correspondiente licencia turística previa, el 25 % al menos del total de las plazas autorizadas. Esta condición se ha de hacer constar expresamente en la licencia correspondiente.

IV. OTRAS CARACTERÍSTICAS DE LAS ZONAS TURÍSTICAS.

1. La dotación de infraestructuras, equipamientos y servicios.

Ya vimos antes que la finalidad esencial de los POOTs es la ordenación de las actividades que tengan incidencia en la oferta turística, es decir, la de alojamiento, así como la regulación de la infraestructura, servicios y equipamientos necesarios para la consecución de una oferta turística cualificada y diversificada; en definitiva, un objetivo de mejora de la calidad de las zonas turísticas.

A pesar de su poca importancia desde la perspectiva jurídica, la actuación sobre las infraestructuras y los equipamientos colectivos ha sido otra de las claves del desarrollo turístico balear y debe ser destacada en este momento, actuación que ha consistido en la decidida inversión pública en infraestructuras y en remodelación de los espacios colectivos de las zonas turísticas y la consiguiente obra pública efectuada. La Ley 7/1990, antes comentada, dio lugar a una masiva operación de *embellecimiento* de estas zonas en casi todos los municipios costeros, pero ha habido otras operaciones en la misma línea, más modestas en cuantía, pero no menos importantes. En especial, algunos municipios –como es el caso de Palma, Calviá⁴⁴ o Alcúdia- han gastado miles

⁴⁴ La Alcaldesa de Calviá ha afirmado recientemente que en los últimos 10 años el Ayuntamiento ha hecho una inversión de 20.000 millones de pesetas en reformar las varias áreas turísticas del municipio.

de millones de pesetas durante años en remodelar sus núcleos turísticos, con efectos espectaculares. En esa labor debe reconocerse que han participado prácticamente todas las Administraciones Públicas: la del Estado –por ejemplo, con la regeneración de playas o con la construcción de paseos marítimos-; la Comunidad Autónoma, con planes específicamente dirigidos a ello, como el de la Ley 7/1990 o el *Pla Mirall*⁴⁵, o con la decisiva política de implantación de depuradoras de aguas residuales en todas las islas; los *Consells Insulars*, a través del Plan Insular de Cooperación a las obras y servicios municipales; y los propios municipios, por medio de sus obras ordinarias y extraordinarias. En el fondo de toda esta decisiva política turístico-urbanística yace la idea de que la construcción y mantenimiento de los espacios y equipamientos colectivos que son necesarios para el uso de los turistas recae inevitablemente sobre los entes públicos. Pues bien, es obligado reconocer que en las Islas Baleares esta política ha sido llevada a cabo con decisión entre todas las Administraciones públicas y de ahí la renovada imagen de las zonas turísticas conseguida en la última década.

Volviendo a los POOTs, éstos van a exigir ciertos niveles de infraestructura, de equipamientos y servicios, así como medidas correctoras de la ocupación de las playas. Veamos cada uno de ellos.

A) En cuanto a las **infraestructuras**, el art. 11.1 de las Normas Generales señala de entrada que las adaptaciones al POOT de los instrumentos de planeamiento general deben concretar las características de las infraestructuras de servicios adecuadas a la tipología de la edificación que permitan en cada zona, debiendo señalar qué zonas cuentan con un adecuado nivel de infraestructuras y cuáles no.

Pero, además de este mandato al planeamiento general, el apartado 2 exige –como norma de aplicación directa que no necesita desarrollo- unas dotaciones mínimas de infraestructura en los nuevos desarrollos urbanísticos. Estas dotaciones coinciden en gran medida con las establecidas en el art. 70.1 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU) con carácter general para todo tipo de urbanizaciones, aunque añaden algunas exigencias adicionales. Las dotaciones requeridas por el art. 11.2 son las siguientes:

- a) pavimentación de calzadas, aparcamiento, aceras, red peatonal y espacios libres;
- b) redes de distribución de agua potable, riego e hidrantes contra incendios;
- c) red separativa de alcantarillado, debiendo las aguas residuales verter finalmente a una estación depuradora (el RPU no exige que la red sea separada);
- d) red subterránea de distribución de energía eléctrica (el RPU no exige que la red sea subterránea);
- e) red subterránea de alumbrado público (el RPU tampoco exige que la red sea subterránea);
- f) jardinería en el sistema de espacios libres;
- g) red telefónica subterránea y/o de servicios por cable (no está prevista en el RPU)

Por último, el art. 11.3 cierra esta regulación que se acaba de ver diciendo que no se autorizará ninguna construcción de nuevos alojamientos turísticos en zonas que no tengan un adecuado nivel de infraestructura.

B) En cuanto a los **equipamientos** que deben tener las zonas turísticas, el art. 12 de los POOTs obliga a que las Determinaciones Particulares de cada zona del propio Plan fijen con carácter de mínimas las reservas de equipamiento a contemplar en las adaptaciones al POOT de los instrumentos de planeamiento general, establecidas en función de las características específicas de cada zona:

- superficie por habitante para parques públicos y zonas verdes;
- superficie por habitante para zonas deportivas de uso público;
- superficie por habitante para equipamientos complementarios: cultural-recreativo, asistencial, sanitario, comercial, etc.,

⁴⁵ Decreto 164/1996.

Al amparo de este mandato de las Normas Generales, las Determinaciones Particulares de zona de los POOTs señalan en cada caso estos tres tipos de estándares de equipamiento, que van de 5 a 7 m²/hab. para espacios libres; de 2 a 2.75 m²/hab. para zonas deportivas de uso público; y de 1 m²/hab. por lo general para equipamientos complementarios.

Estas reservas de equipamiento han sido llamadas *dotaciones zonales* por J. SOCIAS CAMACHO, como un *tertium genus* frente a las dos categorías conocidas de sistemas generales y dotaciones locales⁴⁶. El problema principal que presentan es si se trata de estándares adicionales e independientes a los que la legislación del suelo establece para sistemas generales y dotaciones locales o si las magnitudes de éstos han de computar a la hora de fijar las dotaciones zonales. Aunque el tema no está nada claro, la opinión de la citada autora es que se trata de parámetros independientes, que operan al margen unos de otros, tal como ocurre en la relación entre sistemas generales y dotaciones locales.

C) Por lo que se refiere a los **servicios**, el art. 12.3 de las Normas Generales de los POOTs, contiene un nuevo mandato al planeamiento general: cuando en las adaptaciones de los instrumentos de éste al POOT se detecte una inadecuada dotación de ciertos servicios básicos (recogida de basuras, bomberos, policía, información turística y transporte público), aquellos planes deberán incluir en su programa de actuación las medidas necesarias para su corrección.

Este mandato no deja de ser un pío deseo, ya que algunos de los servicios descritos no dependen –al menos, totalmente- de los municipios (y, por tanto, de los planes municipales), como es el caso de la policía o del transporte público; y, sobre todo, porque el nivel efectivo de prestación de servicios públicos como los señalados no depende tanto de mandatos normativos como de una efectiva organización y una suficiente financiación de los mismos.

D) Por último, los POOTs establecen unas **medidas correctoras de ocupación de las playas**. Ya en los Criterios Generales del Plan se decía que “constituyendo (las playas) el recurso básico de nuestra oferta, el índice de ocupación de playa constituiría un límite al crecimiento de la oferta turística” (criterio VIII). Pues bien, en desarrollo de este criterio, el art. 13 de las Normas Generales señala que los instrumentos de planeamiento general “deberán contemplar las medidas correctoras o las instalaciones alternativas necesarias, para corregir, en su caso, un índice excesivo de ocupación de playa”. Por tanto, la idea de fondo es que no se debe superar en principio un determinado índice de ocupación de playa por usuario y que, en caso de que así ocurra, deben implementarse las medidas correctoras o las instalaciones alternativas necesarias, como piscinas (que no olvidemos que ya son obligatorias en los hoteles desde hace años), parques acuáticos, etc. Y todo ello a efectos de “descargar” las playas de su excesiva ocupación.

¿Quién fija ese adecuado “índice de ocupación de playa”? El precepto responde que lo ha de hacer en principio el “correspondiente instrumento de ordenación del litoral”, refiriéndose con ello a los Planes de Ordenación del Litoral previstos en la normativa balear (Decreto 72/1994, de 26 de mayo, sobre este tipo de planes) y su concreción se ha de hacer asignando una superficie mínima de playa por usuario. Pero, en la práctica y por el momento, no se ha fijado ningún índice de ocupación de playa.

Por ello, y con carácter transitorio, sigue diciendo el art. 13 de los POOTs, “hasta la aprobación definitiva de dicho instrumento (el Plan de Ordenación del Litoral), la superficie mínima de ocupación de playa será de 7,50 m²/usuario”. O sea, que la cifra que el propio POOT considera en principio como ideal para la ocupación de playa por cada usuario es de 7,50 m², lo cual no deja de ser una primera aproximación al tema.

⁴⁶ J. SOCIAS CAMACHO, *La ordenación ...*, cit., p. 366 y ss.

Este punto de la normativa turística no ha avanzado más, a pesar de la importancia que tiene. Ello se debe seguramente a las dificultades intrínsecas al tema (por ejemplo, que es muy difícil controlar y poner límites a la afluencia masiva de visitantes a playas de moda en determinadas épocas, aunque en Menorca ya se están pensando en técnicas para limitar el acceso a las pequeñas y bien conservadas *playas vírgenes*, que se ven desbordadas de visitantes en los fines de semana del verano). Pero, a pesar de ello, el valor de esta regla del POOT es seguramente el haber planteado el tema, haberlo puesto en lugar destacado, fijar un genérico índice de ocupación de playa (7,50 m²) y remitir su regulación a cada Plan de Ordenación del Litoral^{39 bis}.

2. La separación de usos turísticos y residenciales.

Otra de las técnicas que ha utilizado la normativa balear en la materia ha sido la de obligar a la separación de usos residenciales y turísticos (de alojamiento) El problema de fondo es fácilmente imaginable: con el anárquico desarrollo que han experimentado la mayoría de las zonas turísticas litorales en los años 60 y 70, en una misma área, manzana o, incluso, parcela, se mezclaban las edificaciones destinadas a uso residencial (vivienda, fuera permanente o de segunda residencia) y las edificaciones destinadas a alojamiento turístico (hotel o apartamento turístico), además de los inevitables establecimientos de oferta complementaria y de ocio. Esta mezcla de usos generó enseguida numerosos problemas, ya que los residentes permanentes tienen unos hábitos, unas aspiraciones y unos horarios bastante diferentes de los turistas que están ubicados en los hoteles vecinos, los cuales residen en el establecimiento sólo durante unos días, buscan diversión y entretenimiento por lo general, y provocan un nivel de ruidos mucho mayor que el de aquéllos. Por otra parte, la acumulación de bares, restaurantes, discotecas y, en general, establecimientos de ocio, causa asimismo una contaminación acústica difícilmente soportable para los residentes permanentes, que les llega a impedir con frecuencia el descanso diurno y, especialmente, el nocturno⁴⁷.

La solución a este problema de mezcla de usos se ha intentado a través de dos técnicas diferentes, basadas ambas en la separación de los usos residenciales y los de alojamiento turístico:

a) El llamado “**principio de uso exclusivo**”, recogido ya en el Decreto *Cladera II* (reproducido en el art. 3 de la Ley 7/1988), que supone que el suelo edificable afectado –en virtud de la *ratio turística*- a un determinado establecimiento de alojamiento no puede albergar otras instalaciones o construcciones que no estén estrictamente ligadas a la explotación turística de que se trate. Por tanto, esa parcela no podría contener edificaciones de uso residencial, ni tampoco sería admisible que en un mismo edificio se compartiera uso residencial y uso de alojamiento turístico. Esta regla se repite luego con algún matiz en el art. 17.3 de los POOTs y en el art. 16 de la Ley General Turística⁴⁸.

b) El mandato que hacen los POOTs a los planes municipales para que procedan a una **separación de usos residenciales y de alojamiento turístico**. Este mandato se contiene en el art. 8 de dichos Planes y opera tanto a nivel de usos globales para los instrumentos de planeamiento general como a nivel de usos

^{39 bis} Según un estudio realizado en diez playas por el Centro de Investigación y Tecnologías Turísticas de las Illes Balears en 2001, el espacio medio correspondiente a cada bañista en las playas de las islas es de 38 m², pero esta cifra varía mucho de una playa a otra; así en S’Arenal –playa popular cerca de Palma de Mallorca- es solo de 6 m² de arena por persona.

⁴⁷ Sobre este punto, puede verse mi trabajo “Idas y venidas en la lucha contra el ruido”, en la RAP 153 (2000), p. 267-300.

⁴⁸ El art. 16 de la LGT dice al respecto que los establecimientos quedan sujetos al principio de uso exclusivo: “a tal efecto no se autorizarán proyectos en los que se soliciten dos o más usos turísticos de alojamientos diferentes. No puede compatibilizarse el uso de alojamiento turístico con el residencial, industrial, administrativo o comercial independiente”.

pormenorizados para los planeamientos de detalle⁴⁹. Además, el precepto obliga a la normativa reguladora de los usos (los planes municipales) a determinar los que se consideran incompatibles, por su carácter molesto y perturbador, con el uso global de las zonas turísticas y residenciales, prohibiendo su implantación en ellas. Esta última regla tiene una enorme potencialidad a efectos de impedir las frecuentes molestias que generan a los residentes ciertos establecimientos de entretenimiento, aunque desgraciadamente su utilización deja mucho que desear.

En este tema, los POOTs no operan como normas directamente aplicables por sí mismas (autoaplicativas) sino que establecen mandatos dirigidos al planificador municipal, para que sea éste quien proceda a efectuar la referida separación de usos. De todos modos hay que decir que, aunque generalizada en los POOTs, la técnica sin embargo no ha nacido en ellos sino en algunos planes municipales de los años 90, en especial el Plan General de Calviá de 1991, que ya hizo de la misma uno de los ejes de ordenación de sus zonas turísticas litorales.

V. LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LOS ESTABLECIMIENTOS ALOJATIVOS.

Otra de las grandes líneas seguidas por la legislación turística balear ha sido la de fijar en la normativa supramunicipal determinados requisitos –normalmente en forma de parámetros numéricos- para mejorar la calidad de los establecimientos de alojamiento, tanto hoteleros como extrahoteleros. Vamos a ver a continuación los principales.

1. Necesidad de zonas verdes, instalaciones complementarias y piscinas. Porcentaje de ocupación de parcela.

A) Desde el Decreto *Cladera I* (1984), la normativa balear ha exigido que la parte del solar no ocupada por la edificación hotelera, aparcamientos y accesos, debía ser destinada a **zona verde ajardinada y a instalaciones deportivas o recreativas** de uso común para los clientes (por ejemplo, art. 4 de la Ley 7/1988). Con ello se obligaba a los hoteles y apartamentos turísticos a tener una parte de su parcela destinada a jardín y a instalaciones complementarias para los clientes, a diferencia de la situación anterior a 1984, en que el edificio del hotel podía ocupar perfectamente la totalidad de la parcela, sin que fuera obligatoria la existencia del jardín y de las instalaciones complementarias. Como vemos, una regla claramente dirigida a mejorar la calidad de los establecimientos.

B) Además de lo anterior, la normativa exigió también desde 1984 en adelante la necesidad de que el establecimiento hotelero dispusiera de una **piscina** de ciertas dimensiones. En los Decretos de 1984 y 1987, las características de la piscina eran prácticamente las mismas, sin que se exigiera terraza-solario:

- para establecimientos de menos de 400 plazas, la superficie de la piscina debía ser de 0,75 m² de espejo de agua por plaza, con un mínimo de 50 m²;

⁴⁹ El art. 8.2 es especialmente clarificador al respecto: “Los instrumentos de planeamiento, al asignar usos pormenorizados, deberán aclarar taxativamente si en una parcela es posible la implantación de un uso de alojamiento turístico o de un uso residencial no destinado a explotación turística, no admitiéndose la posibilidad de que se puedan implantar indistintamente uno u otro. A tal fin no podrán definirse calificaciones que determinen como admisibles ambos usos, debiendo las mismas determinar como admisible uno de ellos y declarar prohibido el otro”

- para establecimientos de más de 400 plazas, la superficie debía ser 300 m² al menos.

Estos parámetros de las piscinas fueron incrementados y perfeccionados por los POOTs. De entrada, se exige que la piscina vaya acompañada de terraza-solario, con las características siguientes:

- en el de Mallorca, la superficie mínima de espejo de agua es de 1 m² por plaza, mientras que en el de Ibiza-Formentera es de 1,2 m²;
- la superficie mínima de la piscina en cualquier caso es de 50 m² para Mallorca y de 60 m² para Ibiza-Formentera;
- el volumen mínimo de las piscinas es de 1,2 m³ de agua por cada m² de espejo de agua proyectado (este requisito no aparecía en los Decretos anteriores y pretende evitar lógicamente piscinas de mucha superficie pero muy poca profundidad);
- la superficie mínima de terraza-solario es de 3 m² por plaza turística en Mallorca y 2,8 en Ibiza-Formentera (requisito también nuevo)⁵⁰.

C) Estas reglas se complementan con una determinación adicional y es la de establecer un **porcentaje máximo de ocupación de parcela** por parte de la edificación correspondiente. En los Decretos de 1984 y 1987 no se aludía a ello, aunque parecía implícito en su contenido, dada la necesidad de las zonas verdes, de las instalaciones complementarias y de la piscina. En el POOT de Ibiza-Formentera, en cambio ya aparece la cifra general del 40 % como máximo de porcentaje de ocupación del solar, con lo que se completan las prescripciones anteriores, ya que la edificación hotelera queda limitada espacialmente.

D) Como puede imaginarse, todas estas reglas han dado lugar a una nueva generación de hoteles a partir de 1984 y, sobre todo, de 1987 (Decreto *Cladera II*). Antes de estas fechas, como decíamos, los hoteles ocupaban la totalidad de la parcela, con lo que no había en muchas ocasiones espacios libres –privados- entre los mismos, de tal manera que las paredes exteriores de un hotel tocaban con las del hotel vecino; con ello se formaba una línea continua de edificios, contiguos unos de otros, con una apariencia o efecto de “pantalla” que hoy consideramos impactante e inadmisibles.

Tras los Decretos de 1984 y 1987, esta situación ha cambiado, apareciendo una nueva generación de hoteles. Al existir necesariamente zonas verdes ajardinadas, instalaciones deportivas o recreativas y piscina con terraza-solario, los edificios hoteleros ya no están juntos, no se “tocan”, sino que entre unos y otros se sitúan todas esas instalaciones de que hablamos, produciendo un efecto de separación entre las respectivas edificaciones y situando zonas verdes entre los mismos, con lo que se rompe el desagradable efecto pantalla que se daba en la etapa precedente.

a) **Otros parámetros edificatorios.**

Los requisitos que se acaban de exponer ya estaban prácticamente todos en los Decretos de 1984 y 1987. Pero los POOTs les añadieron todo un cúmulo de nuevos parámetros en el art. 18 de las Normas Generales y en los correspondientes de las Determinaciones Particulares de cada zona, parámetros que conforman un auténtico conjunto normativo en materia de establecimientos de alojamiento⁵¹. Todas estas reglas juegan de modo independiente unas de las otras, es decir, que son acumulativas entre sí. Veamos los principales.

⁵⁰ Estas cifras suponen, por ejemplo, que un hotel de 300 plazas en Ibiza debería tener una piscina de 360 m² de superficie de espejo de agua, 432 m³ de volumen de agua, y 840 m² de terraza-solario.

⁵¹ El art. 18.6 de las Normas Generales de los POOTs excepciona de algunos requisitos ciertos tipos de establecimientos:

a) Se fija como **altura máxima** de la edificación la de cuatro plantas, incluida la planta baja. Con ello se pretende evitar edificios altos, que causen un impacto visual notable.

b) En Mallorca se establece como **longitud máxima de fachada** de cada edificio la cifra de 60 metros lineales, a fin de evitar edificios bajos pero demasiado “alargados” e igualmente impactantes. La técnica se perfecciona en el POOT de Ibiza-Formentera, disponiéndose que la fachada debe poder inscribirse en un círculo de 60 metros de diámetro, permitiéndose conexiones puntuales entre edificios con cerramientos transparentes en planta baja.

c) Se exige también una **superficie mínima de aparcamiento** de 3 m² por plaza.

d) Las Determinaciones Particulares fijan asimismo una **superficie mínima de parcela** para el establecimiento alojativo, que suele ser de 12.000 m² para las zonas en que la *ratio* es de 60 m²/plaza y de 14.000 m² para las zonas en que la *ratio* es de 70 m²/plaza (lo que implica que el Plan obliga a que los hoteles tengan un mínimo de 200 plazas)⁵². Este me parece una de las determinaciones discutibles de los POOTs, ya que con esta regla impiden la construcción de hoteles con pocas plazas en las zonas turísticas delimitadas.

e) Se exige también un **coeficiente máximo de edificabilidad neta**, que no puede superar con carácter general 0,80 m²/m², aunque las Determinaciones Particulares de zona suelen rebajar esta cifra a 0,60 ó 0,50 m²/m².

f) Se establece también con carácter general el **volumen máximo para el edificio hotelero** –medido sobre rasante-, que no puede superar los 30.000 m³. Con ello se pretende evitar de nuevo edificaciones de gran volumen en conjunto (aunque respeten la altura y la longitud máximas), lo que obligará en su caso a fragmentar una edificación en varias separadas.

3. Categoría mínima de los establecimientos.

A) En el Decreto *Cladera II* (1987) se introdujo una primera limitación en cuanto a la categoría de los establecimientos de alojamiento que podían autorizarse en adelante, de la siguiente manera:

- Hoteles: 4 y 5 estrellas;
- Ciudades de vacaciones: 3 estrellas;
- Apartamentos turísticos: 3 y 4 llaves;
- Campings: 1ª categoría y lujo.

De esta regla únicamente se excepcionaban ciertos tipos de establecimientos, que ya hemos comentado más atrás⁵³. La razón de esta medida parece clara y ha sido explicada a posteriori por los responsables de la Consejería de Turismo: se trataba con ello de mejorar la planta hotelera balear, partiendo de la constatación de que empezaba a ser una planta en gran parte obsoleta, con muchos hoteles de una y dos estrellas y apartamentos de una y dos llaves. Al prohibir la autorización de establecimientos de las categorías inferiores, se iba a incrementar la media de calidad del conjunto de establecimientos, renovándose la planta alojativa. Sin duda, el

-
- Los proyectados en los centros antiguos de los municipios;
 - Los proyectados en edificios histórico-artísticos o catalogados;
 - Los proyectados en zonas calificadas como aptas para el emplazamiento de hoteles de ciudad;
 - Los de turismo en el medio rural.

⁵² La parcela mínima que fijan las Determinaciones Particulares en Mallorca y en Ibiza es de 8.500 m² y la máxima es de 15.000 m². En Formentera, la superficie mínima es de 1.000 m².

⁵³ Son los mismos establecimientos que se excepcionaban de la aplicación de la *ratio turística*.

modelo canario (con una categoría media de hoteles de 4 estrellas ya por entonces) pesó en la decisión de los responsables turísticos de Baleares.

B) Esta situación iniciada en 1987 duró hasta la promulgación del POOT en Mallorca (1995) y hasta el POOT de Ibiza-Formentera (1997) en estas otras. En Menorca, en cambio, al no haberse dictado ningún POOT, la regla de que hablamos se ha mantenido hasta ahora.

Los POOTs, por su parte, mantuvieron con carácter general la prohibición de establecimientos de categorías inferiores en los mismos términos que el Decreto de 1987, pero en algunas zonas turísticas permitieron hoteles de 3 estrellas, flexibilizando la estricta regla anterior.

Pero de nuevo, la Ley General Turística de 1999 ha vuelto a la situación anterior (Disp. Ad. 5ª), al permitir sólo los hoteles de 4 ó 5 estrellas (salvo los de ciudad que pueden ser también de 3), los apartamentos turísticos de 3 ó 4 llaves y los campings de lujo. Por otra parte, y como veremos después, esta Ley ha confirmado la técnica del “intercambio forzoso” de plazas de alojamiento que había aparecido en 1998, lo que supone una vuelta de tuerca más en la política de restricción y mejora de la calidad de las nuevas plazas hoteleras que se ha seguido en la C.A.I.B. desde 1984.

4. Conclusión. Problemática jurídica de estas medidas

A) Con todo este conjunto de normas, parece evidente que el tipo de establecimientos alojativos que resultan de su aplicación es completamente distinto de los establecimientos anteriores a 1984. Ya hemos visto cómo la *ratio turistica* influye en la calidad de los establecimientos y en la densidad final resultante. Hemos comprobado también cómo la obligación de respetar los distintos parámetros cuantitativos que fijan las diferentes normas va derechamente dirigida a incrementar la calidad de los hoteles y apartamentos, sea dotándolos de nuevos servicios (como las piscinas), o sea mejorando su estructura física. Hemos visto, sobre todo, como se regula con detalle la ubicación del edificio hotelero sobre el terreno, a fin de evitar los abusos cometidos durante años.

El resultado de todo ello ya ha sido comentado: una nueva generación de hoteles, de 4 y 5 estrellas, con espacios verdes entre sí y separadas físicamente las edificaciones, las cuales tienen además unas proporciones volumétricas razonables. En definitiva, un cambio muy importante sobre la situación anterior, producto de aplicar criterios urbanísticos a la implantación de los edificios de alojamiento.

B) Desde el punto de vista jurídico, todos estos parámetros –al igual que la *ratio turistica*- son determinaciones de naturaleza urbanística establecidas por una norma supramunicipal –y por ello vinculantes para los planes municipales-, de carácter mínimo en cuanto que puede ser incrementadas por éstos⁵⁴, pero también de aplicación directa mientras no lo sean, al tratarse de reglas autoaplicativas que no precisan de desarrollo. Por tanto, para poder ser aplicadas, estas reglas no necesitan propiamente ser desarrolladas por instrumentos de planeamiento de nivel inferior (como los planes municipales), sino que operan directamente por sí mismas, vinculando a la Administración turística correspondiente a la hora de otorgar las preceptivas autorizaciones para los establecimientos de alojamiento. No son por ello propiamente estándares urbanísticos,

⁵⁴ El art. 18.3 de las Normas Generales de los POOTs dice al respecto que los parámetros definidos en los dos apartados anteriores no serán de aplicación en los casos en los que el planeamiento urbanístico vigente ... determine unos más restrictivos, los cuales prevalecerán en este caso ...”

dirigidos al planificador municipal y no vinculantes mientras éste no los recoja, sino reglas de aplicación directa por sí mismas que, lógicamente, vinculan también a los planes municipales.

C) Por otra parte, el establecimiento de estos parámetros en los POOTs plantean sobre todo dos tipos de problemas jurídicos, que son los que dieron lugar a que el Plan de Insular de Ordenación de Gran Canaria –que guardaba algunas similitudes con los POOTs- fuera anulado por sentencias del T.S.J. de Canarias de 8 y 9 de enero de 1998.

a) El primero de ellos es el la habilitación normativa necesaria para implantar el tipo de medidas que contienen los POOTs. En el caso de Canarias, las sentencias citadas consideraron que el Plan de la isla de Gran Canaria carecía de la habilitación legal suficiente en la Ley de Planes Insulares de 1987, lo que constituyó una de las causas de anulación del citado Plan.

Probablemente, la Ley de Ordenación Territorial de las Islas Baleares de 1987 no pensaba en unos planes directores sectoriales de tanta amplitud como el POOT, aunque permitía que uno de sus objetivos fuera “las actividades de explotación de recursos” (art. 6) y que esos planes crearan vinculaciones para el planeamiento municipal (art. 22.c), siendo por ello superiores a éstos y obligándoles a adaptarse a los mismos (art. 23.3). Como se ha dicho antes, en ausencia de las Directrices de Ordenación Territorial, la Disp. Trans. de la Ley permitía que el Parlamento aprobara unos *criterios generales* de cada plan director sectorial, en base a los cuales pudiera dictarse el correspondiente plan por el Gobierno balear. Eso es lo que sucedió en el caso de los POOTs, en que el Parlamento balear aprobó los criterios generales de estos planes el 23 de febrero de 1989, lo que permitió que el Gobierno dictara los POOTs en 1995 y 1997. En definitiva, no me cabe duda de que, por esta doble remisión de la Ley de Ordenación Territorial a los *criterios generales* del plan aprobados por el Parlamento y de estos *criterios* al Plan, los POOTs cuentan con la habilitación legal necesaria para implantar las medidas que contienen sobre alojamientos turísticos.

Posteriormente, la cuestión es todavía más clara. La nueva Ley de Ordenación Territorial (Ley 14/2000, de 21 de diciembre) repite casi textualmente las mismas palabras que la de 1987 respecto a los planes directores sectoriales (con lo que se ha perdido una oportunidad de oro para ampliar los escasos e insuficientes contenidos contemplados en aquella ley para estos planes). Pero, en cambio, la Ley General Turística de 1999 ha introducido un acertado precepto (el art. 5) dirigido expresamente a habilitar a los POOTs a establecer las determinaciones de que hablamos⁵⁵. En consecuencia, tras esta Ley ya no cabe la menor duda sobre la capacidad de este tipo de planes para implantar las medidas que comentamos (y ello sin perjuicio del análisis pormenorizado que pueda merecer alguna de ellas).

Pero, además, debemos recordar que la reserva de ley en materia de propiedad inmobiliaria y la remisión de la ley al reglamento se flexibiliza en el caso del urbanismo, dada la imposibilidad material de que la propia ley regule de manera acabada el régimen jurídico de cada parcela en concreto, por lo que es de todo punto inevitable la colaboración de los planes de urbanismo en esta tarea. El art. 33.2 CE ya dice al respecto que la función social del derecho de propiedad delimitará su contenido “de acuerdo con las leyes”, expresión ésta que

⁵⁵ Dicho artículo señala lo siguiente:

“1. Los planes de ordenación de la oferta turística y, en su caso, los planes territoriales parciales, pueden establecer la densidad global máxima de población, delimitar zonas turísticas y de protección y fijar su tamaño y características, y establecer parámetros mínimos de superficie, volumetría, edificabilidad y equipamientos, y pueden señalar excepciones que por su ubicación o características especiales así lo aconsejen. También pueden determinar estos parámetros respecto de las zonas residenciales colindantes con las turísticas.

Estos instrumentos deben fijar la ratio turística con un mínimo de 60 m² de solar por plaza, que será exigible en las autorizaciones de los nuevos establecimientos de alojamiento turísticos, en las ampliaciones de los ya existentes y en los cambios de uso, excepto en las operaciones de reconversión.”

ha sido considerada por la doctrina como mucho más abierta y permisiva que la que emplea el art. 53.1 CE (“Sólo por ley podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades ...”)⁵⁶. Por lo tanto, al amparo de esta amplia remisión, parece claro que los POOTs pueden hacer la regulación que efectúan.

Por último, aportemos al debate un postrero argumento *maiore ad minus*: si los planes urbanísticos municipales pueden perfectamente introducir parámetros como los que contienen los POOTs -coeficientes de edificabilidad, altura y volumen máximos, superficie de ocupación de parcela, etc.-, con más razón podrá hacerlo un plan supramunicipal como es el POOT.

b) El segundo problema jurídico que presentan los POOTs es el de una posible invasión de la autonomía municipal. Esta fue otra de las razones por la que el T.S.J. de Canarias anuló el Plan de Gran Canaria. Respecto a este punto, y desde un planteamiento puramente legal, el art. 23.3 de la Ley de Ordenación Territorial de 1987 ya permitía que “sin perjuicio de la competencia municipal reconocida por las leyes vigentes, los Planes Directores Sectoriales serán vinculantes para los planes urbanísticos regulados por la Ley del Suelo, *en aquellos extremos que, por sobrepasar el interés estrictamente municipal, se señalen expresamente*”. Por tanto, al tratarse de planes de ordenación territorial supramunicipales, las determinaciones de los POOTs son vinculantes para los planes de nivel municipal, aunque la Ley limita esta vinculación a los aspectos que sean de interés superior al municipal⁵⁷.

En nuestro caso, el territorio municipal es manifiestamente insuficiente para efectuar una regulación homogénea de los problemas que presenta la afluencia turística masiva –que no conoce de términos municipales-, considerando además que muchos de los espacios frecuentados por los turistas son comunes a más de un municipio –por ejemplo, playas de cierta longitud, o espacios litorales amplios que merezcan protección-: precisamente, la falta de una regulación supramunicipal homogénea durante años ha provocado lo que se ha llamado un “planeamiento mosaico”, en que cada plan municipal efectuaba un tratamiento aislado e inconexo de su territorio, con independencia y al margen de lo que pudieran hacer los municipios limítrofes⁵⁸. A mi juicio, el POOT se dictó legítimamente en ejercicio de las competencias de ordenación territorial a nivel supramunicipal que la Ley de Ordenación Territorial de 1987 le concedía al Gobierno balear; y es esta Ley la que –lógicamente- ordena la adaptación de los planes municipales a los Planes Directores Sectoriales: debe reconocerse que es cierto que la ordenación del territorio afecta al urbanismo municipal, pero ello no podría ser de otro modo, si se quiere hacer auténtica ordenación territorial.

⁵⁶ L. PAREJO ALFONSO, en *Régimen urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración*, IEAL, Madrid, 1982, pág. 34-36. En el mismo sentido, la STS de 28 de noviembre de 1990 (Ar. 9307) que dice al respecto que “ha de señalarse que la reserva de ley en materia de propiedad ha sido flexibilizada por el art. 33.2 CE, que indica que la regulación de esta figura jurídica ha de llevarse a cabo <de acuerdo con las leyes>: no sólo pues la Ley sino también los productos normativos de la Administración y más concretamente los Planes, pueden contribuir a determinar el contenido del derecho de propiedad y más específicamente las facultades urbanísticas que lo integran. Resulta así clara la constitucionalidad de que el planeamiento venga a trazar el contenido último del derecho de propiedad en virtud de la remisión del art. 76 del Texto Refundido de 1976...”

⁵⁷ La nueva Ley de Ordenación Territorial (Ley 14/2000) vuelve a repetir la misma idea, aunque con una expresión no tan precisa como la de 1987: “Los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley son vinculantes para los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal en todos aquellos aspectos en que sean predominantes los intereses públicos de carácter supramunicipal” (art. 15.1).

⁵⁸ R. MARTIN MATEO y J.F. VERA REBOLLO en “Problemas...” cit., señalan al respecto que “el planeamiento –hasta ahora referido exclusivamente a escala municipal- se muestra insuficiente para racionalizar un proceso tan complejo, en el que entran en contradicción distintos grupos de interés” (p.15). De la misma manera, J. SOCIAS CAMACHO entiende que no hay ningún inconveniente para considerar la regulación de las zonas turísticas litorales como aspecto supramunicipal, puesto que se trata de zonas donde se dan numerosos problemas que no deben ni pueden resolverse a escala puramente local (en *La ordenación de las zonas ...*, cit., p. 224).

VI. EL ESPONJAMIENTO DE LAS ZONAS TURÍSTICAS.

Otra de las técnicas novedosas que ha introducido la normativa balear es el llamado *esponjamiento* de zonas urbanas consolidadas. Por tal se entiende la eliminación de edificios degradados (en nuestro caso, hoteleros) y su sustitución por espacios libres públicos (como zonas verdes o zonas peatonales) o por equipamientos colectivos.

Este *esponjamiento* ha sido practicado en primer lugar por algunos municipios, en especial el de Calviá, mediante operaciones singulares en casos en los que ha existido mutuo acuerdo para la adquisición de los establecimientos y los terrenos entre sus propietarios y la Administración. De esta manera, se han podido derribar algunos hoteles obsoletos en primera línea y sustituirlos por espacios libres y equipamientos públicos. En concreto, la actuación del Ayuntamiento de Calviá ha sido ejemplar ya que ha realizado hasta ahora 18 operaciones de ese tipo, sustituyendo hoteles obsoletos situados en primera línea de playa –que han sido demolidos- por espacios públicos libres o equipamientos. De todos modos, debo repetir que, en casi todas las ocasiones, los edificios derribados y las parcelas correspondientes han sido adquiridos mediante acuerdo entre las partes (por compra de los terrenos por la Administración o por compensaciones de aprovechamiento urbanístico) y no por aplicación del POOT.

Al margen de ello, los POOTs han creado la Zona de Reserva y Dotacional, de la que vamos a hablar a continuación, aunque –como enseguida veremos- se trata de una técnica que no ha conseguido ser efectiva en la práctica.

La zona de reserva y dotacional. El intercambio de aprovechamiento.

A) Como técnica de *esponjamiento* del suelo consolidado, los POOTs han configurado la figura de la Zona de Reserva y Dotacional. Esta es una zona prevista en el art. 15 de las Normas Generales de los POOTs, que ha de crearse por las adaptaciones al mismo de los instrumentos de planeamiento general como zona de equipamiento o de uso turístico, dedicada exclusivamente a los dos fines siguientes:

- en el primer caso, corregir los déficits dotacionales de la zona y aportar suelo para la implantación de elementos de embellecimiento y enlace de la trama urbana;
- en el segundo caso, aportar suelo para las operaciones de intercambio de aprovechamiento.

La Zona de Reserva y Dotacional ha de ubicarse preferentemente en suelo urbano o urbanizable, excepto en caso de imposibilidad material de hacerlo, debidamente justificada, en que podrá ubicarse de manera contigua al mismo mediante su oportuna reclasificación.

Cuando se trate de la primera finalidad, o sea, de corregir los déficits dotacionales de la zona y aportar suelo para espacios públicos o crear equipamientos, estaremos en definitiva ante una operación tradicional del planeamiento urbanístico, cuya mayor dificultad será la de compensar a los propietarios de los terrenos correspondientes (pensemos en la hipótesis previsible de que los terrenos sean de propiedad privada): aquí habrá que aplicar las técnicas urbanísticas tradicionales de compra, expropiación, ocupación o adscripción⁵⁹, que no procede describir aquí.

⁵⁹ Véase sobre este punto, J. SOCIAS CAMACHO, *La ordenación ...*, cit., p. 433 y ss.

B) Cuando se trate de aportar suelo para las operaciones de intercambio de aprovechamiento, la operación es mucho más novedosa e interesante. Los POOTs han creado un sistema de “intercambios de aprovechamiento” para permitir que establecimientos obsoletos, situados con frecuencia en una ubicación privilegiada –primera línea de playa-, puedan ser eliminados y sustituidos por otros establecimientos modernos situados en otra parte de la misma zona turística (art. 20). Con esto se lograría un doble objetivo: primero, la supresión de establecimientos obsoletos, con el turismo marginal que acarrearán; segundo, la obtención de terrenos para dotaciones públicas en primeras líneas de playa, al quedar libres las parcelas que ocupaban los hoteles objeto de sustitución. En este sentido, el art. 20 de las Normas Generales de los POOTs señala que se denominan operaciones de intercambios de aprovechamiento el conjunto de medidas que el POOT establece con la finalidad de eliminar o sustituir los establecimientos de alojamiento obsoletos y mejorar el nivel de las dotaciones de espacios libres públicos y de equipamientos del que gozan las zonas turísticas.

Como vemos, la idea que se persigue es magnífica: sustituir hoteles obsoletos de los años 60 y 70, degradados pero bien situados, por hoteles modernos –ya adaptados a los requisitos de la nueva normativa turística-, y obtener al mismo tiempo los terrenos que ocupaban aquéllos para usos dotacionales públicos (*esponjamiento*)⁶⁰.

Si la idea es magnífica, su instrumentación en cambio es muy deficiente. De entrada, porque se condiciona la operación de intercambio a que el hotel obsoleto “resulte clausurado” (art. 20.2), lo cual remite en principio a la normativa sobre *modernización* de establecimientos que veremos más adelante (Ley 3/90) y hay que anticipar que en la práctica no se han producido clausuras forzosas de hoteles por la Administración sino, en todo caso, cierres voluntarios por los titulares de los propios establecimientos⁶¹. Por lo tanto, los supuestos en que podrá producirse realmente el intercambio son muy pocos y dependen en todo caso de la voluntad del propietario del establecimiento obsoleto.

Pero, en segundo lugar, las dificultades del intercambio son también jurídicas, ya que en cualquier caso habrá que obtener de sus propietarios los terrenos de la Zona de Reserva y Dotacional para poder implantar sobre ellos los nuevos establecimientos provenientes del intercambio. Esa obtención presenta como antes la necesidad inevitable de una congruente compensación a los propietarios, pero –a diferencia del supuesto anterior- plantea el problema del título jurídico que fundamente la adquisición cuando no exista acuerdo entre las partes: ¿cabría, por ejemplo, expropiar esos terrenos –que son para implantar en ellos usos privados turísticos-? J. SOCIAS considera que sí por tratarse de terrenos destinados en definitiva a operaciones de *esponjamiento* para usos públicos, aunque no sea en la propia Zona de Reserva y Dotacional sino en los terrenos en los que se encontraban los hoteles obsoletos que hayan sido objeto de intercambio y demolidos, con lo cual se daría la utilidad pública que justifica la necesaria *causa expropriandi*⁶².

⁶⁰ La Memoria de los POOTs (punto 1.9) ofrece la justificación de esta técnica: “Las operaciones de intercambio de aprovechamiento están fundamentalmente dirigidas a la obtención de terrenos dotacionales, prioritariamente espacios libres públicos, en las áreas congestionadas de las zonas turísticas y se basan en el intercambio, debidamente primado, de plazas turísticas entre las parcelas de las primeras líneas en las que se ubiquen edificios de alojamiento que hayan quedado obsoletos y las parcelas aptas para uso de alojamiento turístico calificadas como Zona de Reserva y Dotacional ...”

⁶¹ El precepto en cuestión señala que “en las operaciones de intercambio de aprovechamiento, cuando un establecimiento de alojamiento turístico resulte clausurado, el propietario del inmueble cederá éste y la parcela en que ubica, y pasará a ser titular de otra parcela, situada en la Zona de Reserva y Dotacional, en la que podrá edificarse un nuevo establecimiento. El inmueble clausurado será demolido y la parcela resultará calificada como espacio libre público o como equipamiento público.”

⁶² J. SOCIAS CAMACHO, *La ordenación ...*, cit., p. 451 y ss.

Por último, cabe concluir que todas estas dificultades que se acaban de exponer han hecho que el “intercambio de aprovechamiento” definido en el POOT no haya funcionado en la práctica, a pesar de la efectiva creación de las Zonas de Reserva y Dotacional en las adaptaciones de los planes municipales.

VII. LA RECONVERSIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS ALOJATIVOS.

Desde 1987 (Decreto *Cladera II*), la normativa turística balear inició otra importante línea de actuación: la de reconversión de los hoteles obsoletos o envejecidos, entendiendo por tal las medidas dirigidas a suprimir establecimientos “anticuados” (no a renovarlos o *modernizarlos*, que es la técnica que contaremos en el epígrafe siguiente) y, en su caso, sustituirlos por otros establecimientos más actuales.

El problema que se pretendía afrontar con esta línea de actuación era claro: a mediados de la década de los 80, la oferta de alojamientos balear era una oferta en gran parte envejecida. Muchos de los establecimientos habían sido construidos en los años 60 y 70, perteneciendo a las categorías hoteleras inferiores y no habían sido renovados en absoluto, con lo que su estado se había degradado progresivamente, por lo que atraían normalmente un turismo marginal, cuya rentabilidad era mínima. Por otra parte, eran hoteles que ocupaban además los mejores lugares en cuanto a ubicación espacial frente al mar en los núcleos turísticos y que estaban totalmente amortizados. Por ello, las autoridades de la Consejería de Turismo iniciaron una política de *reconversión* de estos establecimientos, que se inicia con el Decreto *Cladera II* en 1987 y que acaba por el momento en la Ley General Turística de 1999.

A) En el **Decreto *Cladera II*** (examinado en la versión que le dio la Ley 7/88), el art. 8 de ésta implantó un primer mecanismo para favorecer la reconversión, mecanismo consistente en resumen en la disminución de la *ratio turística* que en otro caso sería aplicable.

En efecto, el precepto preveía que los hoteles de más de 10 años en funcionamiento que se dieran de baja, con posterior demolición del inmueble, podrían ser sustituidos por nuevos establecimientos en la misma zona y de al menos tres estrellas, obteniendo como compensación una disminución de la *ratio turística* aplicable, a obtener en función del número de plazas que se dieran de baja, mediante una fórmula aritmética contenida en dicho precepto. Excepcionalmente, se podía dispensar de la obligación de demoler el inmueble.

Como vemos, se inicia así esta interesante línea de actuación, con carácter meramente voluntario, pero fomentándola a través de disminuir la *ratio turística*. En la práctica, esta técnica ha funcionado con frecuencia, con lo que los nuevos establecimientos podían conseguir *ratios* de 40 m²/plaza, en lugar de los 60 exigidos con carácter general desde 1987.

B) **En los POOTs**, la técnica de la reconversión se perfecciona notablemente. De entrada, estos planes diferencian la reconversión (art. 21) del intercambio de aprovechamiento (art. 20), del que hemos hablado antes, estando la diferencia en que en aquélla el objetivo principal no se trata tanto de obtener terrenos dotacionales como de eliminar plazas obsoletas.

Pues bien, el art. 21 de los POOTs señala que cuando un establecimiento de alojamiento resulte clausurado, caben las siguientes posibilidades:

- a) La demolición del inmueble y que la parcela pase a ser un espacio libre público o resulte in edificable;

- b) La demolición del inmueble y posterior reconstrucción del mismo, de acuerdo con los parámetros urbanísticos vigentes en la zona;
- c) Excepcionalmente, destinar el inmueble a un uso no turístico, con las condiciones que establezca el planeamiento urbanístico aplicable. Para poder utilizar esta posibilidad, el art. 21.4 establece toda una serie de requisitos restrictivos⁶³, que confirman la excepcionalidad de esta posibilidad.

Para facilitar la reconversión en los dos primeros casos, el art. 21.2 señala que si los establecimientos de alojamiento obsoletos (que considera que son los anteriores al Decreto *Cladera I* de 1984) se dan de baja turística, pueden ser sustituidos por nuevos establecimientos en la misma zona, pero se les bonificará la *ratio turística* aplicable -según una fórmula aritmética que se fija-, aunque deberán cumplir en cambio el resto de los requisitos exigidos.

Hasta aquí la somera descripción de cómo funciona la reconversión en los POOTs. Como puede verse, el punto débil de la misma está en el presupuesto fáctico del art. 21.1, que condiciona toda la operación a la clausura del establecimiento (“en las operaciones de reconversión, *cuando un establecimiento de alojamiento turístico resulte clausurado, ...*”). Y digo esto, porque, como veremos en el epígrafe siguiente, las posibilidades jurídicas de que un establecimiento de alojamiento sea clausurado por aplicación de la normativa de modernización son prácticamente nulas, con lo que todo el sistema de la reconversión queda como algo puramente teórico (salvo que el titular del establecimiento se acoja voluntariamente al sistema y proceda a dar de baja las plazas de su establecimiento). En consecuencia, el sistema de reconversión en los POOTs sigue siendo meramente voluntario, al igual que en la Ley 7/88.

C) El siguiente paso en cuanto a la reconversión de establecimientos de alojamiento lo van a dar el **Decreto 9/98 y la Ley 4/98**, de los que ya hablamos al principio.

Ya vimos cómo estas normas establecen una especie de “reconversión obligatoria”, ya que exigen – como regla general- la necesidad de amortizar plazas hoteleras obsoletas para que se autoricen nuevas plazas: (art. 3 del Decreto: “La creación de nuevas plazas turísticas quedará supeditado a la eliminación de plazas obsoletas”). Con ello se establece la obligación de dar de baja un cierto número de plazas ya existentes pero “obsoletas”, para poder obtener la preceptiva autorización administrativa que permita la apertura y funcionamiento de nuevas plazas de alojamiento. Ello no obstante, se establecen algunas excepciones, entre las que destaca el de los establecimientos de turismo rural. Por tanto, y esto debe ser destacado, el principio de libertad de apertura de establecimientos de alojamiento va a quedar a partir de ahora seriamente condicionado por este sistema de *reconversión obligatoria*, y de ahí la necesidad de una norma de rango legal como la Ley

⁶³ Estos requisitos son:

- a) sólo se permite la operación en las zonas en las que no predominen las construcciones de alojamientos turísticos;
- b) se ha de contemplar la adecuación del edificio a la normativa urbanística municipal y las consecuencias de la misma sobre los edificios existentes;
- c) que el edificio no esté fuera de ordenación, ni afectado por limitación alguna que impida el cambio de uso (aquí hay que señalar que algunos municipios prohíben expresamente en sus planes este cambio de uso de los edificios reconvertidos);
- d) se ha de contemplar la previsión de aparcamientos;
- e) la superficie mínima de las viviendas resultantes no puede ser inferior a 90 m² de superficie útil;
- f) el planeamiento debe resolver adecuadamente la inserción del edificio renovado en el tejido urbano en que se ubica.

4/98⁶⁴. Es, pues, esta normativa la que, de nuevo –como los Decretos *Cladera I* y *Cladera II*- opera un cambio sustancial en los requisitos para la apertura de establecimientos hoteleros.

Como hemos dicho antes, con esta enérgica medida, el Govern balear dio un paso más en la tarea de elevar el listón de los parámetros aplicables a los establecimientos de alojamiento. Tanto la Ley 7/1988 como los POOTs ya contemplaban distintas modalidades de este supuesto, aunque con carácter voluntario en todo caso. Pues bien, el Decreto 9/98 y la Ley 4/98 dan una vuelta de tuerca más en la misma dirección que se acaba de exponer. Una vuelta que consiste en exigir obligatoriamente (ya no con carácter voluntario) el "intercambio forzoso" de plazas viejas por plazas nuevas, ya que para que se autoricen éstas hay que dar de baja plazas obsoletas

A efectos cuantitativos, el cálculo del número de plazas a autorizar se calcula en base al art. 20.3 del POOT de Mallorca. La fórmula que se aplica es la siguiente:

$$N = \text{Sumatorio } (K_i X)$$

operación en la que:

N es el número de plazas a autorizar.

X es el número de plazas que se dan de baja definitiva.

K_i es:

- igual a 2 para las 100 primeras plazas dadas de baja;
- 1,75 para las comprendidas entre la 101 y la 200;
- 1,5 para las comprendidas entre la 201 y la 300;
- 1 para las que excedan de 301.

De este modo, por ejemplo, si X=200, N=375 (en otras palabras, si el número de plazas que se dan de baja definitiva es de 200, el número de plazas a autorizar sería de 375).

El tema tal vez más interesante de estas normas es el de las plazas que se pueden dar de baja para obtener plazas nuevas. En el Decreto Cladera II y en la Ley 7/1988, se entendían por tales las plazas que estuvieran en funcionamiento y que tuvieran más de diez años de actividad turística legalizada. En cambio, en los POOTs antes citados se consideran como plazas a dar de baja tanto las plazas en funcionamiento que tuvieran una cierta antigüedad como las que hubieran sido clausuradas por aplicación de la Ley de Modernización de Alojamientos Turísticos de 1990. Pues bien, en el Decreto 9/1998 parece que sólo se podían dar de baja las plazas que hubieran sido clausuradas por aplicación de la Ley de Modernización (las llamadas "plazas obsoletas"), pero no las que estuvieran en funcionamiento (éste es un extremo que no aclara con suficiente precisión el Decreto). Si esta interpretación es correcta, no se entiende porqué no se permite también que estas últimas plazas no puedan darse de baja a los efectos de solicitar plazas nuevas. A mi juicio, el criterio a seguir debía haber sido más bien el contrario del que se ha empleado, a saber: sólo deberían servir para la operación de intercambio las plazas legalizadas y en funcionamiento, pero no las clausuradas. Porque, en caso de que un establecimiento haya sido clausurado por no haberse modernizado y sus plazas dadas de baja, ¿qué razón hay para hacer "revivir" esas plazas inexistentes, otorgando una auténtica prima a la pasividad de los hoteleros que no se han modernizado? De todos modos y aterrizando en el plano de la realidad, lo cierto es que el número de establecimientos que han sido clausurados forzosamente en aplicación de la Ley de Modernización de 1990 es prácticamente nulo, ya que lo que se ha dado en la práctica ha sido cierres voluntarios de establecimientos, pero no sanciones de clausura. Así las cosas, el Decreto llevaba a un verdadero callejón sin salida, ya que no existen

⁶⁴ Tal como advirtió el Dictamen del Consejo Consultivo de 5 de mayo de ese año, al que se ha aludido en Nota anterior.

establecimientos que "por no cumplir lo dispuesto por el Plan de Modernización, hayan sido sancionados con su clausura", tal como requería expresamente el artículo 4.

Por su parte, la Ley 4/98 no dice nada al respecto, aunque entiendo que, al no hablar en absoluto de plazas obsoletas –a diferencia del Decreto 9/98- sino simplemente de “la baja definitiva de una autorización”, podía considerarse que las plazas eliminables eran tanto las clausuradas por aplicación de la Ley de Modernización como las que estuvieran en funcionamiento.

D) El último hito de esta historia viene marcado por la **Ley General Turística** de 1999. Esta norma mantiene y perfecciona en el largo art. 51 el sistema de *reconversión forzosa* de establecimientos alojativos, a través del sistema de bajas y altas introducido por el Decreto 9/98 y la Ley 4/98⁶⁵. Dada la importancia del tema, paso a describir brevemente los rasgos principales de su regulación, aunque sin entrar en los muchos y complejos problemas que presenta:

a) Se introducen nuevos requisitos en el sistema, como que las bajas y las altas se han de producir en la misma isla (no valen, pues, las bajas de una isla para obtener autorizaciones en otra distinta)⁶⁶. No se define, en cambio, con precisión si las plazas eliminables son sólo las que estén en funcionamiento –lo cual me parece claro- como las que hayan sido clausuradas por la Administración, ya que el art. 51.3 dice que ésta “podrá utilizar las autorizaciones turísticas de baja definitiva causadas de oficio para autorizar nuevos establecimientos hoteleros de 4 y 5 estrellas”. De todos modos, la práctica –lógica- de la Consejería de Turismo es admitir sólo plazas en funcionamiento a efectos de la reconversión forzosa.

b) Las plazas que se den de baja puede ser propias de quien solicite las nuevas, pero, si no las tiene, puede obtenerlas de otros particulares o de la Administración turística competente. En el primer caso, como es lógico, las puede comprar a su titular, y de hecho parece que se ha creado un cierto mercado de venta de plazas en las islas, aunque muy escaso y por tanto rígido⁶⁷. En el segundo, las plazas pueden proceder de “autorizaciones de baja definitiva causadas de oficio” (?), siempre que sea para hoteles de 4 y 5 estrellas; y mientras estas bajas definitivas no se produzcan, la Ley establece en el caso de Menorca una fórmula para crear una especie de *bolsa de plazas* (Disp. Ad. 4ª), partiendo seguramente de la idea de que en esta isla el mercado sería especialmente rígido, por lo que había que promover artificialmente esa *bolsa de plazas* para que el sistema empezara a funcionar.

c) En cuanto a la fórmula para calcular el número de plazas que se han de dar de baja y de alta, la Ley repite la fórmula del POOT de Mallorca y de la Ley 4/98, que está en función del número de plazas que se dan de baja, como hemos visto.

d) ¿Qué ocurre con el inmueble en el que funcionaba el hotel que se da de baja? La Ley no obliga a su demolición y a la cesión de la parcela correspondiente para el sistema de espacios libres públicos (lo cual ha sido uno de los puntos más criticados por la oposición), sino que permite implícitamente que continúe en pie y sea destinado a otros usos (como el de vivienda), siempre que el planeamiento municipal lo permita⁶⁸. En este caso,

⁶⁵ El art. 51 de la Ley señala a este respecto que “el otorgamiento de autorizaciones previas de establecimientos de alojamiento turístico en las Illes Balears está condicionado en lo sucesivo a la baja definitiva de una autorización de apertura turística de establecimiento de alojamiento, que no se encuentre en situación de baja temporal a la entrada en vigor de esta Ley”

⁶⁶ Algunos municipios exigen, además, que un porcentaje importante de las autorizaciones dadas de baja provengan del mismo término municipal, lo cual es de dudosa legalidad, ya supone una restricción al sistema establecido en la Ley.

⁶⁷ La prensa local ha hablado a veces de que el precio de una plaza para darla de baja oscilaba entre medio millón y un millón de pesetas

⁶⁸ Algunos municipios (como Palma) lo permiten, mientras que otros (como Calviá) lo prohíben.

el propietario habrá obtenido un doble beneficio: primero, el de la venta de las plazas a dar de baja, y segundo, el de la reconversión de un edificio hotelero -normalmente obsoleto- en viviendas residenciales, que también podrá vender. De ahí la crítica de los partidos de la oposición.

Lo único que hace la Ley en este punto es fomentar la demolición del inmueble y la cesión de la parcela correspondiente para el sistema de espacios libres públicos o su calificación de inedificabilidad, a través de la reducción de la *ratio turística* prevista en los POOTs para este caso (recordemos el art. 21.2 de aquéllos) o por el incremento en un 50 % de los valores de los coeficientes *Ki*.

e) Desde el punto de vista jurídico, la reconversión de plazas hoteleras se instrumenta así a través de una especie de canje de autorizaciones administrativas: se aporta o cede a la Administración la anterior autorización de apertura correspondiente a las plazas que hay que dar de baja –la cual se extingue- a cambio de la que corresponde a las nuevas plazas. Podríamos decir entonces que estamos ante una “transferencia forzosa de plazas”.

Pero de todos modos, y como hemos visto, el canje no es de una plaza por otra sino que finalmente se acaban obteniendo más plazas de las que se tenía originariamente, dada la fórmula aritmética que se emplea. De aquí proviene otra de las críticas que se han hecho al sistema, a saber, con el mismo no se paraliza en realidad el crecimiento turístico sino que sigue aumentando el número de plazas hoteleras en funcionamiento: hay así una transferencia forzosa de plazas, pero en la que se incrementa el número de plazas en cada transferencia. En contra de lo que podría parecer, no se ha establecido un sistema de contingencia o *numerus clausus* de plazas de alojamiento, en el que la creación de una nueva comporta la destrucción de una existente, sino un sistema que tiende simplemente a ralentizar el crecimiento del número de plazas, logrando al mismo tiempo la eliminación de plazas antiguas u obsoletas. Estos son en realidad los dos objetivos que se consiguen con este sistema de reconversión forzosa.

f) En la práctica, este novedoso sistema de reconversión forzosa de plazas ha provocado una ralentización del crecimiento del número de plazas hoteleras en las islas^{61 bis}; y, en menor medida, la eliminación de plazas obsoletas, ya que en ocasiones se ha admitido como plazas intercambiables las de hoteles que de hecho estaban cerrados desde hacía algunos años, es decir, de plazas que no estaban propiamente en el mercado, pero cuya autorización administrativa originaria se ha considerado subsistente por la Administración y válida a los efectos de la reconversión.

VIII. LA “MODERNIZACIÓN” DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO.

A) Otra de las grandes técnicas introducidas en la legislación turística balear ha sido la de la *modernización* o renovación de los establecimientos de alojamiento. El problema del que se partía era parecido al de antes: la existencia, a finales de la década de los 80, de hoteles y apartamentos turísticos de los años 60 y 70, que se habían degradado paulatinamente, sin que se hubiera invertido en su renovación y puesta al día. Al ser anteriores por tanto a las exigencias del Decreto *Cladera I* de 1984, estos hoteles no sólo respondían a los viejos conceptos hoteleros de las primeras épocas del *boom* turístico, sino que en su interior se había producido una

^{61 bis} En marzo de 2004, las cifras ofrecidas por la Consejería de Turismo (ver *Ultima Hora* del 9 de marzo de 2004, pág. 15) son las siguientes: desde la entrada en vigor del sistema de reconversión forzosa a principios de 1998, se han dado de baja 2.801 plazas correspondientes a 32 hoteles, a cambio de las cuales se han autorizado con 4.606 plazas; por tanto, la diferencia en más es de 1.422 plazas nuevas. A éstas hay que añadir las 1.805 plazas de diez hoteles que, por las vías de excepción de la norma, fueron autorizadas sin tener que dar de baja otros establecimientos.

inevitable degradación. Esta situación contrastaba con las exigencias a los hoteles autorizados a partir del Decreto *Cladera I*, suponiendo incluso un trato discriminatorio para los mismos. Pues bien, para obligar a renovar este tipo de establecimientos anteriores al Decreto citado es para lo que aparece esta importante normativa de la que vamos a hablar ahora.

B) En la evolución histórica de la normativa turística balear, hemos aludido ya a la importancia de la **Ley 3/1990, de 30 de mayo**, que creó el Plan de modernización de alojamientos turísticos⁶⁹. En efecto, la Ley establecía la obligación de que los establecimientos de alojamiento turístico anteriores a junio de 1984 superasen una inspección técnica sobre las "obras, las instalaciones y los equipamientos" de los mismos⁷⁰. La inspección debía comprobar "los requisitos de las instalaciones y de los equipamientos exigidos por la normativa en vigor, y también el buen estado de funcionamiento de los mismos y, en particular, aquello que concierne a materias de seguridad, prevención de incendios y normativa sanitario-alimenticia" (art. 4). Era también objeto de la inspección (art. 2), "la determinación de las reformas y mejoras que se deban realizar, en su caso, con la finalidad de adaptarlos a la normativa vigente, que será interpretada.....en relación con el contexto y la realidad sociológica del tiempo y de la dinámica turística....." (?).

En caso de que se encontraran deficiencias, la Administración señalaba las obras y mejoras a realizar. Si el titular del establecimiento no estaba de acuerdo, las discrepancias se sometían a informe no vinculante de la Comisión del Plan de Modernización de Alojamientos Turísticos (compuesta por un representante de la Consejería, un representante de los empresarios de alojamiento y un representante de las agencias de viajes). Finalmente, el procedimiento acababa por resolución del Conseller de Turismo, que podía imponer forzosamente la ejecución de obras y mejoras. Si el titular del establecimiento no realizaba las reformas que le indicara la Consejería, ésta podía ordenar finalmente la clausura de aquél, aunque los mecanismos para ello no estaban nada claros⁷¹.

Como se decía antes, el sistema resultaba enormemente impreciso porque no se determinaban con certeza cuáles eran los requisitos cuyo incumplimiento puede acarrear el cierre del establecimiento (el correspondiente Proyecto de Ley llevaba incorporado un Anexo que contenía dichos requisitos, pero el Anexo fue eliminado durante la tramitación parlamentaria). Y resultaba también insuficiente porque parece dudoso que a través de esta vía se puedan eliminar plazas de alojamiento bastantes para que se dé una auténtica reconversión de la oferta de alojamientos, dada la remisión a la legislación sancionadora.

⁶⁹Se ha aprobado también otro plan similar de *modernización* para establecimientos llamados de "oferta complementaria" (bares, cafeterías, restaurantes) en la Ley 6/1996, de 18 de diciembre, a fin de introducir un poco de racionalidad y requisitos mínimos en ese mundo abigarrado de los bares, cafeterías y similares.

⁷⁰ La Exposición de Motivos de la Ley ofrece parcas explicaciones de su justificación, a pesar de las novedades que introduce. El único párrafo destacable, que proporciona algunas pistas de los auténticos motivos de la norma dice así: "Sería totalmente falto de coherencia que en la actualidad, a través de las nuevas medidas de ordenación, se exigiera a la planta de alojamientos de nueva construcción una alta dotación de superficies y equipamiento, así como un mayor respeto a la naturaleza y al entorno y, por otra parte, no se exigiera a la oferta preexistente el estricto cumplimiento y la puesta al día de la normativa en base a la cual se erigió y se autorizó, la cual –aunque menos rigurosa en los aspectos mencionados– es suficientemente reglada en muchos otros, de manera que cumplirla y actualizarla permanentemente supondrá de hecho una mejora sustancial del conjunto de los establecimientos de las Islas Baleares y con ello, de la calidad global de nuestra oferta turística".

⁷¹ En efecto, el art. 13 de la Ley dice en síntesis que, si el hotelero no realiza en definitiva las obras de modernización que se le hayan indicado por la Administración, "se incoará expediente sancionador que, en su caso podrá provocar su clausura". Pues bien, esa referencia al procedimiento sancionador suponía en la práctica una remisión al vacío, porque la normativa sancionadora en la materia (la Ley 6/89) no contemplaba dicha conducta como infracción administrativa, por lo que de hecho ha sido imposible clausurar establecimientos por esta vía.

A pesar de ello, los resultados de esta norma han sido sorprendentes, ya que se ha producido un curioso efecto de mimetismo entre los hoteleros al margen de la falta de mecanismos eficaces para la aplicación de la Ley: en efecto, los tour-operadores empezaron a primar en sus contratos los hoteles que se habían *modernizado* (incluso se concedía por la Consejería una placa especial a los que lo habían hecho, con la leyenda “hotel modernizado”, a instalar en la fachada del hotel), postergando a los que no lo habían hecho, y esta actitud provocó peticiones generalizadas de modernización por parte de los hoteleros, para no quedarse fuera del mercado. Ha sido éste, entonces, el que ha forzado la aplicación de la ley. En definitiva, y según datos oficiales, hasta la actualidad los establecimientos modernizados han sido 960, mientras que 126 han sido dados de baja definitiva y 90 están de baja temporal⁷².

C) La **Ley General Turística** de 1999 ha configurado un nuevo sistema de *modernización* de los establecimientos alojativos, abandonando el sistema obligatorio de la Ley 3/90 y sustituyéndolo por un sistema mucho más flexible, aunque hay que decir de entrada que este nuevo sistema no ha entrado propiamente en vigor al remitirse la Ley en este punto a su desarrollo reglamentario, el cual no se ha producido por el momento.

En síntesis, la Ley prevé que todos los establecimientos deberán superar el Plan de modernización permanente que establezca la Administración (art. 55.1), el cual puede consistir en un plan de calidad fijado por la propia Administración, pero también por las empresas turísticas y las asociaciones representativas del sector (aunque en estos casos, los planes deben ser homologados por aquélla). Estos planes deberán contener la actualización de estructuras, instalaciones y servicios, y la Ley señala al respecto una serie de extremos que tienen que estar expresamente contemplados en esos planes de calidad (art. 57). La superación del plan dará derecho a obtener la placa de calidad correspondiente, mientras que la falta de superación de algún aspecto sustancial del plan puede dar lugar finalmente a la revocación de la autorización turística y a la clausura del establecimiento (art. 55.3).

Como he dicho, la falta de desarrollo reglamentario de la Ley en este punto, así como la ausencia de planes de calidad presentados a la Administración por las empresas turísticas y las asociaciones representativas del sector ha dejado sobre el papel las previsiones de la Ley en este punto. Eso significa que continúa siendo de aplicación la Ley 3/90, que no ha sido derogada por la Ley General Turística (al menos, mientras ésta no sea objeto de desarrollo), así como también los planes de calidad del Instituto Nacional de Calidad Hotelera, aunque éstos con carácter voluntario para los establecimientos alojativos.

IX. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE TODA ESTA NORMATIVA. VALORACIÓN FINAL.

Desde una valoración general, se puede afirmar que la labor normativa de la C.A.I.B. 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. Desde 1984, la Comunidad ha ido dictando normas cada vez más restrictivas, aumentando los niveles cuantitativos y cualitativos, en un progresivo endurecimiento de los requisitos para la apertura de hoteles y apartamentos. Sin embargo, dicho esfuerzo normativo no ha conseguido todos los resultados pretendidos. Los nuevos parámetros introducidos por esa legislación han sido asimilados sin demasiado esfuerzo por los promotores turísticos, con lo que la oferta ha seguido incrementándose sostenidamente.

⁷² Datos de mayo de 2001.

A este panorama que se acaba de describir desde la perspectiva puramente turística se suman otros factores adicionales de ordenación del territorio que están íntimamente unidos a la ordenación turística. En primer lugar, la insuficiencia e inadecuación de la normativa urbanística y territorial aplicable en Baleares. Esta ordenación ha dejado tradicionalmente en manos de los Municipios la adopción de las decisiones básicas de la política urbanística, decisiones que los Municipios articulan a través de los Planes urbanísticos municipales, sin que hayan existido procedimientos efectivos de coordinación entre los planeamientos municipales entre sí ni tampoco instrumentos de ordenación supramunicipal hasta la entrada en vigor de los POOTs y de las normas supramunicipales posteriores (Directrices de Ordenación Territorial, *moratorias* insulares).

En segundo lugar, debe citarse como elemento que repercute directamente en la situación turística balear, la falta de conexión existente entre la ordenación territorial y urbanística, por una parte, y la ordenación turística, por otra. Al poner en relación ambos ordenamientos surgen problemas, debidos precisamente a la desconexión entre los mismos. Pensemos al respecto que los dos ordenamientos concurren sobre un mismo espacio físico, lo que engendra a veces dificultades de articulación. Esa conexión se demuestra de modo patente en los Planes de Ordenación de la Oferta Turística: de hecho, estos planes tienen una enorme trascendencia en la ordenación del territorio, hasta el punto de que muchos de ellos versan sobre aspectos regulados en la legislación urbanística vigente.

Esta falta de conexión de la que hablamos ha producido además un efecto agravado: en términos urbanísticos, la actividad turística balear se ha venido determinando a partir de los planes de urbanismo de ámbito municipal, sin más perspectiva que los estrechos límites del territorio de cada municipio. Este planeamiento municipal se ha caracterizado por el tratamiento de los espacios afectados como piezas aisladas e inconexas entre sí (cuando el territorio es algo continuo que no se puede fragmentar). Y así, junto a municipios que han practicado un crecimiento urbanístico controlado se encuentran otros contiguos que han optado por un desarrollismo desbordante, el cual perjudica no sólo a éstos sino también a aquéllos. Esta política urbanística ha generado además otra característica distintiva de la oferta urbanístico-turística balear: sus excesivas dimensiones. Según estudios de los expertos, los planes municipales vigentes en 1999 en la isla de Mallorca permitían una población potencial de más de 4,3 millones de habitantes, cuando por entonces oscilaba alrededor de 800.000. Estas cifras muestran las exageradas previsiones del planeamiento vigente, y más aún si las ponemos en relación con la escasez de algunos de los recursos existentes, como es el caso del agua.

Y, a pesar de lo anterior, no es posible silenciar la importancia de lo que se ha hecho durante estos años de funcionamiento autonómico en el sector turístico. En este tiempo, se han tomado numerosas medidas para ordenar y reconducir el principal sector de la economía de las islas. Medidas contestadas muchas veces, pero que a la larga han demostrado su adecuación a los problemas planteados. Además, la normativa balear ha sido pionera de muchas de las soluciones que luego han ido implantándose en otras Comunidades Autónomas (por ejemplo, en la adopción de la *ratio turística*, implantada en Canarias años después que en Baleares): la C.A.I.B. ha ido por delante de las demás autonomías en cuanto a adopción de medidas en el sector turístico y a la imaginación puesta en ello.

Partiendo de esa valoración general, podemos afirmar que la normativa turística balear en materia de establecimientos de alojamiento se ha articulado alrededor de varias ideas o motivos básicos:

a) El intento de ordenar y racionalizar un sector que durante años había crecido desmesuradamente, sin orden ni concierto. En efecto, la formidable expansión del sector turístico balear durante las décadas anteriores se había producido como resultado de las tendencias incontroladas del mismo, sin que la escasa ordenación estatal existente sirviera de marco adecuado para una efectiva intervención de los poderes públicos en el sector.

La normativa dictada por la C.A.I.B. ha pretendido, por el contrario, poner orden y control en el sector e introducir criterios mínimos de racionalidad en el mismo.

b) La exigencia creciente de mayores requisitos de infraestructura para la apertura de establecimientos de alojamiento. Frente a la normativa estatal anterior, que descuidaba casi totalmente los requisitos relativos a la urbanización e infraestructuras de las zonas turísticas, la legislación balear ha incrementado tales requisitos notablemente, intentando que las zonas y los establecimientos turísticos estuvieran dotados de servicios adecuados y suficientes.

c) En conexión con lo anterior, la normativa balear ha pretendido luchar enérgicamente contra la oferta clandestina de hoteles y apartamentos a través de numerosas disposiciones (entre ellas destacan la Ley de alojamientos extrahoteleros de 1984 citada y la Ley de la función inspectora y sancionadora en materia turística de 1989). De todos modos, esa lucha no ha dado los resultados apetecidos, y la existencia de numerosas plazas de alojamiento clandestinas continúa siendo una de las lacras de la realidad turística balear, en especial en el tema no resuelto de las llamadas *viviendas vacacionales*.

d) La búsqueda de un turismo de mayor calidad, a través del incremento de los parámetros exigibles y de la mejora y modernización de los establecimientos. En efecto, una de las ideas clave de toda la normativa turística balear es la de exigir más y mejores requisitos a los establecimientos turísticos, intentando que éstos tengan unas dimensiones y estén dotados de unas instalaciones que permitan un turismo de mayor calidad. La línea de actuación que empieza introduciendo nuevos requisitos y parámetros en el Decreto *Cladera I* en 1984, sigue en el Decreto *Cladera II* y en la Ley 7/88, continúa en los POOTs de 1995 y 1997 y acaba en la reconversión forzosa de establecimientos de 1998, son buena prueba de ello. En la misma línea, aunque desde otra perspectiva –la de renovación forzosa de los establecimientos obsoletos- se inscribe el Plan de modernización de alojamientos turísticos de la Ley 3/1990 o, incluso, de los de oferta complementaria de la Ley 6/1996 (bares, cafeterías y restaurantes), aunque no hayamos hablado de éstos.

e) El intento de unir ordenación turística y ordenación urbanística. Como hemos visto antes, éste es otro de los aspectos que conviene destacar, a saber, la íntima relación que existe entre ordenación turística y ordenación territorial-urbanística: nunca podrá haber una adecuada ordenación turística sin que exista a la vez y de manera coordinada una razonable ordenación territorial y urbanística⁷³, ordenación que no puede dejar de ser supramunicipal en sus líneas primeras si se quiere introducir coherencia, homogeneización y coordinación en las porciones del territorio sin solución de continuidad que son en definitiva los términos municipales.

f) El intento de respetar la limitada capacidad de carga o capacidad de acogida del reducido territorio balear (algo más de 5.000 km²), que recibe cada año más de 11 millones de visitantes sobre un total de 850.000 habitantes de derecho, o sea, con una relación de 13 visitantes por cada residente, dicho sea *grosso modo*. Como ha señalado la Organización Mundial del Turismo (OMT), la capacidad de acogida corresponde al nivel de afluencia turística y de equipamiento que puede asumir una región para la mayor satisfacción de sus visitantes y sin repercusión importante sobre sus recursos; y que su estimación comprende varios aspectos: la capacidad física (número de usuarios que pueden ser acogidos), la capacidad ecológica, la capacidad de asimilación de recursos y la capacidad de gestión⁷⁴. De modo similar, PICORNELL BAUZÁ indica que la capacidad de carga es el límite de tolerancia más allá del cual se saturan las instalaciones (capacidad de carga física), se degrada el

⁷³ J.F. VERA REBOLLO llega a sostener que “existen razones para hablar de un urbanismo específicamente turístico, hasta la fecha encauzado a través del ordenamiento aplicable al urbanismo convencional”, en “Turismo y territorio en el litoral mediterráneo español”, Estudios Territoriales núm. 32 (1990), p. 83.

⁷⁴ En *Gestión de zonas costeras (políticas integradas)*, OCDE – Mundi Prensa, 1995, p. 197.

medio ambiente (capacidad de carga ambiental) o disminuye el bienestar del visitante (capacidad de carga psicológica)⁷⁵.

Pues bien, resulta evidente que, con esas cifras, la capacidad de carga del territorio balear está prácticamente agotada, lo que justifica la restrictiva legislación que se ha dictado a lo largo de todos estos años y que se ha pretendido exponer en el presente trabajo.

⁷⁵ C. PICORNELL BAUZÁ, “Els impactes del turisme”, en el libro colectivo *Turisme, Societat i Economia a les Balears*, Fundació Emili Darder, Palma, 1994, p. 12. Puede verse también la interesante información que proporciona J. SOCIAS CAMACHO sobre este tema en el Derecho francés y su aplicación por la jurisprudencia de ese país en *La ordenación* ..., cit., p. 52 y ss.