

LA INCIDENCIA DEL TURISMO EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL (REFERENCIA ESPECIAL AL CASO DE LAS ISLAS BALEARES) (*)

JOANA M^a SOCÍAS CAMACHO

SUMARIO: — I. LAS ZONAS COSTERAS DE LA COMUNIDAD EUROPEA, EN ESPECIAL, LOS ESPACIOS INSULARES. — II. LA EVOLUCIÓN DEL TURISMO Y DE LA NORMATIVA TURÍSTICA EN LAS ISLAS BALEARES. — III. LOS IMPACTOS DEL TURISMO SOBRE EL ESPACIO LITORAL.

I. LAS ZONAS COSTERAS DE LA COMUNIDAD EUROPEA, EN ESPECIAL, LOS ESPACIOS INSULARES

La nueva realidad territorial ha configurado a las zonas costeras de Europa como uno de los lugares importantes de atracción de población y de actividad económica de la Unión Europea. Diversos indicadores muestran con evidencia los altos niveles de la población de la Europa Comunitaria en los espacios litorales: las zonas urbanas ocupan únicamente el 2% del suelo de la Comunidad y, sin embargo, suponen cerca del 8% del suelo de la franja costera; y el 35% de la población española se concentra a lo largo de la costa, en una zona que sólo supone el 7% de la superficie total. No hace falta insistir en que tradicionalmente el turismo europeo ha elegido como destino prioritario el litoral, especialmente en el borde mediterráneo, donde las condiciones climáticas son muy favorables. Para tener una referencia de la importancia del fenómeno turístico en el litoral medite-

(*) Este artículo constituye una pequeña parte de mi tesis doctoral *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, dirigida por el Prof. Dr. Avelino BLASCO ESTEVE y juzgada con sobresaliente *cum laude* el 16 de septiembre de 1998 en la Universidad de las Islas Baleares por un Tribunal presidido por el Prof. Dr. Ramón MARTÍN MATEO, e integrado por el Prof. Dr. Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, el Prof. Dr. Luciano PAREJO ALFONSO, el Prof. Dr. Fernando LÓPEZ RAMÓN y el Prof. Dr. José SUAY RINCÓN. Reitero al Tribunal mi agradecimiento por sus observaciones y sugerencias, que tendré presentes a la hora de la publicación íntegra de la tesis presentada.

rráneo europeo, señalaremos que el número de turistas que se dirigieron a las costas mediterráneas se duplicó entre 1970 y mediados de los ochenta, pasando de 58 a 117 millones; y que el Plan Azul del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Plan de Acción para el Mediterráneo) prevé para el año 2000 que esta zona recibirá un número de turistas entre 140 y 180 millones, en función del crecimiento económico (1).

Las zonas litorales constituyen uno de los activos naturales más importantes por sus valores físicos y ambientales, lo que significa que se trata de zonas que se caracterizan por su fragilidad (2). Sin embargo, a pesar de este carácter, estos territorios situados junto al mar han sufrido una gran presión urbanística y turística que, si bien ha conllevado riqueza económica, a la vez ha provocado graves consecuencias espaciales imposibles de subsanar. En este sentido, VERA REBOLLO (3) señala dos ideas que son dignas de mención: por una parte, que las tensiones y conflictos espaciales que afectan al litoral «son las consecuencias de un modelo depredador de implantación turística en el territorio, en frecuente contradicción con las aptitudes del medio físico y humano, que ha sobrepasado el potencial de uso y degradado las externalidades derivadas de los recursos naturales y culturales»; y por otra, que «el discurso económico dominante en el tratamiento del turismo (tanto por parte de la Administración como de la iniciativa privada) contribuye a mantener en la actualidad unos parámetros de crecimiento cuantitativo similares a los existentes en los años del despegue, olvidando que el futuro del turismo depende de la calidad ambiental».

Sin duda alguna, uno de los territorios turísticos por excelencia está constituido por las islas de la Comunidad Europea: en total hay 400 islas de las cuales dos tienen una población superior al millón de habitantes (Sicilia y Cerdeña); y sólo Mallorca, Gran Canaria, Tenerife, Reunión y Creta superan los 500.000 habitantes (4). Ni que decir tiene que una característica común de todas las islas comunitarias es

(1) Datos recogidos del volumen *Análisis y Diagnóstico de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares*, Govern Balear, Conselleria de Medi Ambient, Ordenació del Territori i Litoral, 1997, p. 37; Véase también *Calvià, Agenda Local 21*, Ajuntament de Calvià, Mallorca, p. 18 a 23.

(2) Sobre este tema, véase Juan Manuel BARRAGÁN MUÑOZ, *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Oikos-tau, Barcelona, 1994, p. 111 a 113.

(3) José Fernando VERA REBOLLO, «Turismo y territorio en el litoral mediterráneo español», *Estudios Territoriales* núm. 32 (1990), p. 83.

(4) Datos recogidos del volumen *Análisis y Diagnóstico de las Directrices de Ordenación Territorial...*, cit., p. 39.

la importancia del turismo. Pero es necesario resaltar también que otra nota compartida es que el crecimiento del turismo en estos espacios no ha sido planificado, y ello ha provocado repercusiones negativas en el medio ambiente (suministro de agua, de energía, dificultades del transporte, eliminación de residuos, fragilidad medioambiental de los ecosistemas aislados o presión sobre activos naturales valiosos), además de otros riesgos como la falta de infraestructuras o de equipamientos, la desaparición del patrimonio cultural o la pérdida de los estilos arquitectónicos autóctonos, entre otros.

Esta grave situación a la que se ha llegado puede seguir siendo aún peor si no se tiene en cuenta de una vez por todas que los espacios insulares son limitados y, por ende, muy frágiles, sobre todo si son islas pequeñas como Ibiza, Formentera o Lanzarote, en las que tales problemas se agudizan todavía más, al tratarse de espacios que se caracterizan por su «comportamiento como ecosistema único», como señalan PRATS y MANCHÓN (5); en este sentido, estos autores advierten que «ello tiene enorme importancia a la hora de evaluar la especificidad y limitación de los recursos propios en cada isla, así como su relativa capacidad de interrelacionarse o acoger acciones exteriores sin que se provoquen rupturas irreparables en su medio físico y social».

Desde la Comunidad Europea se considera que las perspectivas de futuro turístico para las islas deben basarse en una serie de principios fundamentales, de los que podemos resaltar los siguientes: planificación de las zonas turísticas con una visión estratégica global en la que se tenga en cuenta la capacidad de acogida y el posible deterioro de los asentamientos turísticos; creación de una oferta turística complementaria a la de sol y playa; y adopción de medidas para promover la diversidad de las zonas costeras y proteger el entorno natural (6).

II. LA EVOLUCIÓN DEL TURISMO Y DE LA NORMATIVA TURÍSTICA EN LAS ISLAS BALEARES

La importancia del turismo en las Islas Baleares es notoria; su desarrollo espectacular durante las últimas décadas ha hecho que este

(5) Fernando PRATS y Felipe MANCHÓN, «Reflexiones sobre turismo, territorio y sociedad desde el Plan Insular de Lanzarote», *Ciudad y Territorio* núm. 77-3/1988, p. 98 a 99.

(6) Datos recogidos del volumen *Análisis y Diagnóstico de las Directrices de Ordenación Territorial...*, cit., p. 40.

sector sea actualmente un pilar fundamental de la economía balear, representando un 20% de la oferta turística total española. Para hacernos una idea más cabal, señalaremos que en 1992 el PIB por habitante de Baleares fue de 105,5 en relación a una media de la Comunidad Europea igual a 100, siendo la única región española situada por encima de esa media. El conjunto español registró un índice de 76,5% y las Comunidades Autónomas de nuestro entorno más próximo, Cataluña y la Comunidad Valenciana, alcanzaron sendos valores de 99,1% y 80%; en Canarias, la otra región insular, fue del 73,2%. En suma, la economía balear ha alcanzado una posición privilegiada en relación a la economía española; de hecho, Baleares viene manteniendo en esta década un PIB por habitante netamente superior a la media europea y con tendencia creciente, especialmente en los dos últimos años (7).

Las características del modelo turístico tradicional de las Islas Baleares son, en líneas generales, las mismas del sector turístico español, especialmente el que se ha desarrollado en las zonas litorales (oferta basada en sol y playa a precio económico y de carácter vacacional y demanda masiva procedente de clases medias-bajas europeas). Pero tal modelo, que se ha desarrollado intensamente a partir de la década de los sesenta, no sólo ha tenido consecuencias positivas (crecimiento económico espectacular), sino también, como se ha indicado, notas negativas irreparables debidas a la falta de planificación y ordenación (8), que ha provocado un crecimiento urbanístico desordenado con importantes impactos sobre el territorio, actuaciones y presiones sobre espacios de alto valor ecológico, deficientes infraestructuras y equipamientos y sobreexplotación de los recursos naturales, especialmente el agua potable (9).

A) Siempre se ha considerado el año 1960 como punto de partida del desarrollo del turismo masivo (el *boom* turístico), caracterizado como una fuente de riqueza fácil y rápida, que se mantiene hasta la crisis económica mundial de 1973. El número de turistas que llegan a las Islas Baleares a partir de los años sesenta aumenta año tras año y los incrementos del orden del 25% al 30% son habituales. En 1965

(7) Datos recogidos del volumen *Análisis y Diagnóstico de las Directrices de Ordenación Territorial...*, cit., p. 67 a 73.

(8) Sobre esta cuestión véase J. F. VERA REBOLLO, «Turismo y territorio en el litoral...», cit., p. 89, que advierte de la «improvisación característica de los años del despegue» del turismo; Joan MAYOL SERRA y Antonio MACHADO CARRILLO, *Medi Ambient, Ecologia i Turisme a les Illes Balears*, Ed. Moll, Palma, 1992, p. 40 a 45.

(9) Véase el volumen *Análisis y Diagnóstico de las Directrices de Ordenación Territorial...*, cit., p. 73.

se superaba el millón de turistas y en 1970 se llega casi a los dos millones. El año 1973 presenta el incremento anual menor de todo el período pero, aún así, se llega a los 3.500.000 turistas. Después de una etapa de crecimiento espectacular del turismo y de la economía de las islas, la crisis económica iniciada en 1973 provoca una fuerte recesión, que perdura hasta 1978 (RIPOLL MARTÍNEZ) (10).

B) Pero los años ochenta suponen una segunda fase expansiva, con un incremento muy importante del número de visitantes que llega hasta los 7.070.628 turistas en 1988 (11). En definitiva, entre 1981 y 1988 el número de turistas prácticamente se duplica y ello hace que se pueda hablar de un segundo *boom* turístico. En este sentido, conviene resaltar que en el período comprendido entre 1985 y 1988 la oferta total de alojamiento de las Islas Baleares pasa de 366.444 plazas (de las que 288.742 son plazas turísticas y 77.702 son plazas de uso turístico) a 457.056 plazas (321.129 plazas turísticas y 135.927 plazas de uso turístico). Efectivamente, ha de insistirse en que la oferta total de alojamiento comprende tanto las plazas turísticas —hoteles, apartamentos y otros establecimientos turísticos—, como las plazas de uso turístico —que son aquellas que, sin estar incluidas entre las construidas y comercializadas de acuerdo con la legislación turística, se destinan de manera exclusiva o preferente al uso de los turistas, de acuerdo con la legislación de arrendamientos urbanos) (12).

Sin embargo, esta segunda etapa de recuperación turística presenta cambios sustanciales respecto de la primera, que se caracteriza, sobre todo, por el fuerte crecimiento de la oferta extrahotelera, especialmente los apartamentos turísticos. Ante la masiva expansión de este tipo de alojamientos, aparece la primera norma turística balear y una de las primeras Leyes del Parlamento de la Comunidad Autónoma, cuyo Estatuto de Autonomía se había aprobado en marzo de 1983: la Ley 2/1984, de 12 de abril, sobre alojamientos extrahoteleros, cuya finalidad es legalizar la enorme oferta clandestina de apartamentos. Y al mismo tiempo, para frenar la oleada turística iniciada en 1981, el Gobierno balear aprobó la segunda norma turística, el Decreto 30/1984, de 10 de mayo, de medidas de ordenación de establecimientos

(10) Véase Antònia RIPOLL MARTÍNEZ, «Un repàs a l'evolució històrica del turisme a les Balears», en el vol. col. *Turisme, Societat i Economia a les Balears*, editado por Josep BENÍTEZ MAIRATA, Antònia RIPOLL MARTÍNEZ y Sebastià SERRA BUSQUETS, Ed. Fundació Emili Darder, Palma, 1994, pp. 83 a 85.

(11) Dato recogido del libro *Evolució Econòmica de Balears 1995*, Departaments d'Estudis de Banca Catalana i de «Sa Nostra» Caixa de Balears, p. 67.

(12) Datos recogidos del libro *Evolució Econòmica de Balears 1995*, cit., pp. 73 a 75.

hoteleros y alojamientos turísticos (llamado Decreto «Cladera I», en atención al nombre del entonces *Conseller* de Turismo), mediante el cual se estableció un parámetro que pretendía limitar el número de plazas turísticas, al implantar una superficie mínima por cada plaza de alojamiento (30 m²/plaza).

Tres años después, sin embargo, las autoridades responsables del sector se dieron cuenta de que este parámetro había quedado insuficiente y aumentaron la superficie mínima a 60 m²/plaza; ello se realizó mediante el Decreto 103/1987, de 22 de octubre, de medidas transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos (también conocido como Decreto «Cladera II»), que se convirtió en la importante Ley 7/1988, de 1 de junio, de medidas transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos. Conviene indicar también que en 1987 se aprueba la Ley 8/87, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, mediante la que se establecen cuatro instrumentos de ordenación del territorio: las Directrices, los Planes Territoriales Parciales, los Planes Directores Sectoriales y los Planes de Ordenación del Medio Natural. En síntesis, lo que debe resaltarse ahora es que, en este segundo período expansivo (1981-88), el Parlamento y la Administración empezaron a ordenar desde instancias supralocales y de forma expresa, aunque tardía, una situación turística depredadora del territorio que había comenzado a desarrollarse en 1960.

C) Sin embargo, a pesar de las medidas legislativas y reglamentarias, en el período comprendido entre 1989 y 1993 el crecimiento de la actividad turística incide de forma muy negativa en el territorio insular; y además el fantasma de la crisis vuelve a aparecer en forma de una excesiva e inadecuada oferta (13). En el período comprendido entre 1989 y 1990 la oferta total de alojamiento de las Islas Baleares sigue aumentando, y pasa de 476.252 plazas (de las que 345.902 son plazas turísticas y 130.350 son plazas de uso turístico) a 488.590 plazas (384.835 plazas turísticas y 103.755 plazas de uso turístico). Sin embargo, en el tramo que va desde 1990 hasta 1993 la oferta total de alojamiento disminuye hasta llegar a las 468.859 (377.676 plazas turísticas y 91.183 plazas de uso turístico) (14).

En efecto, en 1989 el Parlamento de la Comunidad Autónoma considera que no se puede seguir aumentando de forma cuantitativa la oferta turística y que es necesario apostar por una opción turística más cualitativa, alternativa y respetuosa con el medio ambiente; en

(13) A. RIPOLL MARTÍNEZ, «Un repàs a l'evolució històrica...», cit., p. 86.

(14) Datos recogidos del libro *Evolució Econòmica de Balears 1995*, cit., p. 75.

este sentido, en sesión parlamentaria de 23 de febrero de ese año se aprueban los criterios generales para la redacción del Plan de Ordenación de la Oferta Turística de las Islas Baleares, que configuran dicho Plan con un carácter netamente urbanístico y de ordenación territorial.

Los datos estadísticos son indicadores de la crisis que anunciábamos: entre 1989 y 1992 no se superan los 6.710.229 de turistas, siendo en 1990 cuando se llega a la cota más baja de visitantes (6.349.254) (15). Debe notarse que es precisamente este año cuando la oferta de alojamiento en las Islas Baleares ha llegado a su cifra máxima, como se ha notado más atrás (488.590 plazas). Ante esta situación de desequilibrio entre oferta y demanda, el Parlamento balear aprueba la tercera Ley turística importante: la que crea el Plan de Modernización de Alojamientos Turísticos (Ley 3/1990, de 30 de mayo), con la finalidad de adoptar medidas en orden a la renovación y reconversión de la planta hotelera y de apartamentos obsoleta. En efecto, el exceso de oferta de alojamientos sobre la demanda existente en aquellos momentos provoca una bajada de precios, por lo que se estima que la eliminación de toda una serie de plazas anticuadas y ya de sobra amortizadas (se consideraba que unas 50.000 en Baleares) puede contribuir al saneamiento de aquella oferta. Podemos apreciar que la aplicación de este Plan tiene sus efectos positivos, ya que la oferta de alojamiento disminuye unas 20.000 plazas en el período comprendido entre 1990 y 1993.

Paralelamente, el Parlamento aprueba también la Ley 1/1991, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares, mediante la que se protege más del 40% del territorio de las Islas Baleares. Se nota, pues, que a partir de los años noventa existe una tendencia hacia un desarrollo turístico más respetuoso y compatible con los espacios naturales, que empiezan a utilizarse como el principal reclamo turístico.

D) Para el turismo balear, 1993 es un año de recuperación: se supera ligeramente el número de visitantes obtenido en 1988 (7.130.966). Pero 1994 es un año de expansión: la situación turística vuelve a dar un giro notable y aparece de nuevo una tercera oleada; en concreto, el número de turistas se incrementa en más de un millón (8.250.328), hasta llegar a la cifra máxima de 8.468.138 de turistas en 1995 (16). En cuanto a la oferta de alojamiento, debemos señalar que en período comprendido entre 1993 y 1995 no se sigue por el mismo camino que se había iniciado en la etapa anterior, y la oferta

(15) Datos recogidos del libro *Evolució Econòmica de Balears 1995*, cit., p. 67.

(16) Datos recogidos del libro *Evolució Econòmica de Balears 1995*, cit., p. 67.

sigue aumentando hasta alcanzar en 1995 las 481.733 plazas (384.890 plazas turísticas y 96.843 plazas de uso turístico) (17).

Conviene remarcar que es en este año cuando se aprueba la norma turística balear más importante e innovadora: el Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT) de la isla de Mallorca (Decreto 54/1995, de 6 de abril), que desarrolla los criterios generales aprobados por el Parlamento en 1989, a los que nos hemos referido más atrás. Debe señalarse que el POOT es un Plan Director Sectorial de carácter insular de los previstos en la Ley de Ordenación Territorial de las Islas Baleares. A partir de su aprobación, se ve un deseo claro de ordenar las zonas turísticas de manera más equilibrada y cualitativa (límites al crecimiento de la oferta, mejora de la existente, creación de infraestructuras y equipamientos públicos y privados, mayor protección de la naturaleza), aunque debo decir que los efectos del POOT de Mallorca apenas son palpables en la práctica. Y menos aún se perciben los resultados de esta nueva tendencia en las islas de Ibiza y Formentera, porque sólo hace poco más de dos años que tienen aprobado su respectivo POOT (Decreto 42/1997, de 14 de marzo).

La situación de Menorca es distinta a la de las otras islas, ya que ésta ha sido hasta el presente el espacio insular con menor desarrollo turístico y con un economía más compensada. En estos momentos, sin embargo, esta isla experimenta una fuerte demanda que, si no se ordena y planifica con carácter previo, puede conducir a disfunciones importantes. Como es sabido, Menorca es considerada como Reserva de la Biosfera, lo que le permite realizar los instrumentos propios de un desarrollo sostenible. Pero hasta ahora en esta isla no existe ni POOT ni ningún otro Plan similar, por lo que la falta de ordenación supramunicipal es patente. A fin de remediar este vacío de planeamiento territorial, desde la Comunidad Autónoma se ha previsto la configuración de un Plan Territorial Parcial de la isla de Menorca (un tipo de Plan previsto en la Ley de Ordenación Territorial de las Islas Baleares), a quien corresponderá la ordenación de la oferta turística, entre otros menesteres.

E) Para finalizar con este apartado, hay que añadir que entre 1995 y 1998 la situación turística también ha sido favorable. Sin embargo, a juicio de AGUILÓ y BARDOLET (18), lo que se considera le-

(17) Datos recogidos del libro *Evolució Econòmica de Balears 1995*, cit., p. 75.

(18) Eugeni AGUILÓ y Esteban BARDOLET, «Balears 1998: Hacia la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo turístico y territorial», en *Cuadernos de Información Económica. Evolución Económica regional en 1988*, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la investigación económica y social, núm. 147, junio 1999, p. 55 y 56.

galmente oferta turística, es decir, oferta regulada por la *Conselleria* de Turismo ha aumentado poco en 1998 con respecto al año anterior (se pasa de 393.850 plazas turísticas en 1997 a 398.687 en 1998), y al respecto los autores sostienen que «las restricciones que supusieron los Decretos Cladera I y Cladera II sobre exigencia de un mínimo de metros cuadrados por plaza en los nuevos establecimientos, y en menor medida el Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT) han ejercido su influencia en esta reducida expansión». Por el contrario, añaden, «el auténtico aumento de la oferta turística ha venido por el lado de la construcción de segundas residencias con fines turísticos», es decir, por lo que se conoce por plazas de uso turístico.

A pesar de todas las medidas restrictivas impuestas por la legislación balear, hemos podido observar que el crecimiento de la oferta alojativa ha seguido aumentando durante estos últimos años. Fruto de esta presión, el Gobierno de Baleares aprueba el Decreto 9/1998, de 23 de enero, de medidas transitorias relativas al procedimiento de expedición de autorizaciones previa y de apertura de construcciones, obras e instalaciones de empresas y actividades turísticas; Decreto que, 5 meses después, se transforma en la Ley 4/1998, de 19 de mayo, de medidas transitorias relativas al otorgamiento de autorizaciones previas de construcciones, obras e instalaciones de empresas y actividades turísticas. La finalidad principal de esta Ley (también conocida como Ley de moratoria turística) es limitar de una vez por todas el número de plazas turísticas de nueva creación mientras la *Conselleria* de Turismo está elaborando los trabajos previos de la que será la «Ley General del Turismo», Ley que finalmente ha sido aprobada en marzo de 1999 —Ley 2/1999, de 24 de marzo, general turística de las Islas Baleares— derogando expresamente tanto la Ley 4/1998 como el Decreto 9/1998. Esta nueva normativa —que asume las medidas previstas inicialmente por el Decreto 9/1998 y posteriormente por la Ley 4/1998— impone con carácter obligatorio que para poder construir nuevas plazas turísticas es necesario eliminar plazas obsoletas, es decir, que si previamente no se dan de baja un cierto número de plazas «viejas» no se van a poder construir plazas nuevas.

Si bien parece claro que esta normativa puede, como señalan AGUILÓ y BARDOLET (19), «frenar drásticamente la oferta de plazas turísticas, no hay que olvidar que la auténtica presión urbanística originada en el sector turístico proviene del turismo residencial»; por ello, añaden los autores, «no es suficiente una normativa turística restrictiva». Con la intención, pues, de limitar no sólo el crecimiento tu-

(19) E. AGUILÓ y E. BARDOLET, «Balears 1998: Hacia la consolidación...», cit., p. 57.

rístico sino también el urbanístico, el Gobierno de las Islas Baleares aprueba en 1998 la Ley 6/1998, de 23 de octubre, de medidas cautelares hasta la aprobación de las Directrices de Ordenación (también conocida como Ley de moratoria urbanística). Las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) han sido por fin aprobadas por la Ley 6/1999, de 3 de abril, quedando expresamente derogada la anterior Ley de moratoria. Entre las medidas destacables, las DOT protegen los terrenos que, no contando con proyecto de urbanización definitivamente aprobado, se encuentran en la franja de 500 metros medida desde el límite interior de la ribera del mar, siempre que no estén dentro de la proyección ortogonal posterior a la ribera del mar de un suelo urbano o urbanizable (Disposición Adicional duodécima).

III. LOS IMPACTOS DEL TURISMO SOBRE EL ESPACIO LITORAL

Turismo y territorio son términos que expresan un conflicto permanente (VERA REBOLLO) (20). En efecto, como ha quedado demostrado en el epígrafe anterior, la implantación turística ha llevado a este sector a ser actualmente un pilar fundamental de la economía balear, española y comunitaria; pero lo que no hay que olvidar es que el crecimiento turístico, además de haber supuesto impactos considerables en la estructura económica, también ha provocado un giro importante en la organización del espacio afectado, que ha pasado a ser un territorio especializado únicamente en el turismo; y al final lo que ha ocurrido es que este planteamiento (en clave económica) no ha hecho más que justificar el «crecimiento continuado de la oferta cuantitativa y de las dinámicas depredadoras», como advierte el citado autor. Un ejemplo puede ayudar a entender este fenómeno territorial: una urbanización como *Palmanyola* (Mallorca), que tiene 822 habitantes de derecho (cifra similar al número de plazas de muchos hoteles), utiliza 900.000 m² de suelo; el consumo de territorio es desorbitante (MAYOL SERRA y MACHADO CARRILLO) (21).

La saturación turística, sin embargo, ha llegado hasta tal punto que hace que la mayoría de los países con desarrollo de este sector coincidan en aceptar, de una vez por todas, un cambio hacia la «diversificación, rehabilitación y cualificación turística, en el contexto de una planificación integrada que garantice la utilización racional de los

(20) J. F. VERA REBOLLO, «Turismo y territorio en el litoral...», cit., p. 83.

(21) J. MAYOL SERRA y A. MACHADO CARRILLO, *Medi Ambient, Ecologia...*, cit., p. 48.

recursos y la repercusión socioeconómica más favorable para las áreas impactadas» (VERA REBOLLO) (22). En este sentido, el mencionado autor señala dos cuestiones muy importantes que merecen ser resaltadas en este momento: por un lado, que «los problemas medioambientales, conflictos por el uso del suelo, insuficiencia de los sistemas de infraestructura y, en suma, las mismas contradicciones del urbanismo turístico, obligan a confrontar las posibilidades con la capacidad real de crecimiento»; y por otro, que es a «escala regional» desde donde deben observarse y proponerse soluciones a «los problemas derivados de la implantación turística».

A) En cuanto al primer tema apuntado, debemos insistir en que se trata de uno de los pilares fundamentales de la ordenación turística del espacio litoral. En efecto, como no puede ser de otra forma, todas las zonas turísticas costeras tienen unas posibilidades limitadas de crecimiento, que varían en función de un concepto clave: la capacidad de acogida (llamada también capacidad de carga por algunos autores).

En relación con la capacidad de acogida de un espacio litoral, la doctrina francesa ha dispuesto que para su determinación se ha de localizar y dimensionar el suelo urbano y urbanizable en función de varios criterios: la preservación de los espacios naturales, la protección de las actividades costeras tradicionales y el libre acceso del público a la ribera del mar. Por otro lado, la Organización Mundial del Turismo (OMT) (23) ha indicado que 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 gestión (capacidad de la Administración para hallar un justo medio entre calidad del turismo y repercusión sobre los recursos). Por su parte, PICORNELL BAUZA (24) ha señalado 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 medio ambiente (capacidad de carga ambiental) o disminuye el placer o el bienestar del visitante (capacidad de carga psicológica). Las áreas de destino turístico tienen unas determinadas capacidades de

(22) J. F. VERA REBOLLO, «Turismo y territorio en el litoral...», cit., p. 83.

(23) *Gestión de Zonas Costeras (Políticas integradas)*, Coed. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y Mundi-Prensa, 1995, p. 197 y 198.

(24) Climent PICORNELL BAUZA, «Els impactes del turisme», en el vol. col. *Turisme, Societat i Economia a les Balears*, cit., p. 12 a 14.

carga, de modo que serán positivos los impactos turísticos que no excedan de aquellos límites y negativos los que traspasen el límite de la tolerancia y desborden aquellas capacidades.

En cualquier caso, podemos observar que estamos ante un concepto que, a pesar de las dificultades de medida y cuantificación —que han hecho que su uso se haya visto por ahora restringido—, es fundamental para conseguir una oferta turística de calidad y evitar la saturación a la que se han visto abocados los espacios litorales, como es el caso de las Islas Baleares y Canarias, del litoral catalán y valenciano o de la costa francesa mediterránea.

Pero la cuestión más importante todavía está sin resolver: ¿qué mecanismos tenemos en la práctica para evitar que se desborde la capacidad de acogida o de carga de un espacio turístico? Como dice CLADERA CLADERA (*Ex-conseller* de Turismo del Govern Balear y padre de los Decretos «Cladera I y II» así como de la filosofía de los Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOTs) de Mallorca y de Ibiza y Formentera) (25), una zona turística deja de tener interés cuando la capacidad de carga traspasa el límite de la tolerancia; y esto se produce «cuando la densidad desborda los propios recursos naturales o artificiales por los cuales está concebida la zona turística». Se ve, por tanto, que «hay un punto clave en toda esta hilación, que es la densidad de una zona turística», densidad que es, a juicio del autor, la variable más importante de la capacidad de carga (26). En efecto, para que un espacio turístico esté bien diseñado, «debe estar bien definida la capacidad de carga», y esto sólo se produce si previamente se fija una densidad de población adecuada y equilibrada, que tenga en cuenta los factores medioambientales, los recursos naturales, las infraestructuras, los equipamientos y la capacidad de gestión de la zona turística.

Aclarada, pues, la importancia de la densidad de población como técnica para evitar que se desborde la capacidad de carga de una zona turística, el siguiente problema que se plantea CLADERA CLADE-

(25) Jaume 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* (III Jornades de Geografia del Turisme), dirigido por Climent PICORNELL BAUZA y Joana M^a SEGUÍ PONS y coordinado por Josep BENÍTEZ MAIRATA, Ed. Servei de Publicacions de la Universitat de les Illes Balears-CODEFOC (Govern Balear)-FSE-Euroform-167-AGE. Grupo de Trabajo de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación, 1995, pp. 66 a 67.

(26) Sobre este tema, véase también Ramón MARTÍN MATEO y José Fernando VERA REBOLLO, *El litoral valenciano: análisis territorial y valoración de su protección. El papel de la actual legislación sobre costas*, Universidad de Alicante, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1993, p. 89 a 92.

RA es el relativo a cómo debe fijarse la densidad de población en las zonas turísticas: por hectárea o por solar. Pues bien, en opinión del autor, uno de los errores históricos del planeamiento general de los municipios turísticos ha sido «marcar las densidades por hectáreas». Así, cuando por ejemplo un determinado planeamiento ha considerado que la densidad es de 100 hab/Ha, resulta que si el municipio tiene 100 Ha, en él se van a poder ubicar 10.000 personas; pero, como advierte el autor, lo que ha ocurrido en la práctica es que al cabo de los años, con el desarrollo del planeamiento, aquella densidad teórica se ha convertido en realidad en 200 hab/Ha, por no haberse limitado el número de habitantes por solar. En este sentido, CLADERA CLADERA 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». Esto es lo que precisamente han establecido los POOTs de Mallorca y de Ibiza y Formentera, así como el recientemente anulado Plan Insular de Ordenación Territorial (PIOT) de Gran Canaria (27): aplicación de densidades por solar, que ha recibido el nombre de «ratio turística» en los POOTs y de «densidad neta» en el PIOT.

B) Pasando ya al otro tema apuntado, debemos resaltar sin vacilación la necesidad de abordar desde una perspectiva regional o, mejor dicho, supramunicipal los problemas que se derivan de la implantación turística en los espacios litorales. Efectivamente, como señala VERA REBOLLO (28), en las áreas turísticas el planeamiento adquiere una valoración distinta, en el sentido de que éste debe utilizarse «como instrumento para el diseño del modelo urbano-turístico», que es un esquema totalmente diferente del urbanismo convencional.

El referido autor advierte que el desarrollo del suelo con fines turísticos y residenciales ha motivado «el enfrentamiento de dos sistemas de usos contrapuestos, que podrían identificarse con sociedad tradicional y nueva»; tal es el caso de los municipios costeros que han sufrido los impactos del turismo: si antes vivían de espaldas al mar ahora están totalmente abiertos a la costa, pues ésta tiene en la actualidad un claro «sentido económico (base primaria sustituida por la dedicación a los servicios y la construcción)» y «territorial (calificación del suelo en la zona litoral, objeto de actuaciones urbanísticas)»; y ello hace «del urbanismo turístico el factor de transición tierra-mar».

(27) El Decreto 7/1995, por el que se aprobó el Plan Insular de Ordenación Territorial de Gran Canaria ha sido anulado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias por las Sentencias de 8 y 9 de enero de 1998.

(28) J. F. VERA REBOLLO, «Turismo y territorio en el litoral...», cit., p. 88 a 89.

En relación con la isla de Mallorca, MAYOL SERRA y MACHADO CARRILLO (29) indican que el impacto territorial de las infraestructuras turísticas presenta una asimetría territorial muy notable, del mar hacia el interior: la presión sobre la costa es diez veces más grande que en el interior, con el agravante de que el impacto aumenta todavía más por la desconexión de las zonas turísticas y las vías de comunicación.

Pero, como señala VERA REBOLLO, el verdadero problema ha sido la forma en que la nueva población (residencial y turística) ha transformado el territorio litoral, de acuerdo con las determinaciones de un planeamiento caracterizado por la «flexibilidad» ante las actuaciones de la iniciativa privada, su «implantación tardía» frente a la necesidad de un planeamiento preventivo y el «carácter acomodaticio» por la vía de los convenios urbanísticos, las modificaciones puntuales o las recalificaciones de suelo (30). En este sentido, RULLÁN SALAMANCA (31) resalta también la falta de planificación y la existencia de «planes que establecen límites de crecimiento utópicos, inalcanzables, con lo que, de hecho, se está dando una libertad de acción casi absoluta a los agentes que actúan sobre el territorio». Queda claro, pues, que «el interés por la promoción turística contrasta con la falta de especificidad jurídica de un urbanismo turístico» (VERA REBOLLO) (32). Y éste es precisamente el gran vacío que han sufrido, y todavía sufren, los espacios turísticos litorales.

Como es sabido, hasta ahora las legislaciones del suelo del Estado no han establecido un régimen específico para la ordenación territorial y urbanística de los referidos espacios. Al respecto, las únicas medidas estatales de protección del litoral que se han aprobado han sido las que establece la vigente Ley de Costas de 1988, medidas

(29) J. MAYOL SERRA y A. MACHADO CARRILLO, *Medi Ambient, Ecologia...*, cit., p. 46.

(30) En este sentido, J. F. VERA REBOLLO, «Turismo y territorio en el litoral...», cit., p. 89, añade lo siguiente: «Este escaso control de la Administración, sobre la idea de que el turismo, por cuanto constituye una fuente importante de recursos, justifica en buena parte la subordinación del régimen del suelo a la promoción de las áreas afectadas, junto con la improvisación característica de los años de despegue (recuérdese el calificativo de fenómeno «sobrevenido» con que se ha caracterizado al turismo; PEREA SORO y JAIME PASTOR, 1986) y la falta de actuaciones públicas para racionalizar el proceso culminan en un modelo turístico residencial sobradamente conocido en el litoral español (Vera, 1987)».

(31) Onofre RULLÁN SALAMANCA, «Legislación balear versus territorio y medio ambiente», *Turismo y Territorio*, Ed. Col·legi Oficial d'Arquitectes de Balears, Palma, 1995, p. 161.

(32) J. F. VERA REBOLLO, «Turismo y territorio en el litoral...», cit., p. 89.

que, en opinión de Tomás-Ramón FERNÁNDEZ (33), constituyen un ordenamiento urbanístico completo de los espacios costeros que se impone al que encabeza y preside la Ley del Suelo. Sin embargo, a mi juicio, estas medidas no han sido suficientes para hacer frente al gran problema que se da en la costa, que no es otro que el que se deriva de la masiva implantación turística en el espacio litoral.

La falta de un régimen específico, como advierte VERA REBOLLO (34), ha llevado a que hayan sido los municipios afectados los protagonistas «en el proceso del desarrollo turístico, que ha hecho de cada ayuntamiento un coto para su propia ordenación territorial, al margen de un planteamiento de soluciones a escalas más extensas». La filosofía que ha inspirado el modelo territorial municipal se ha basado con carácter general en lo siguiente: clasificación de grandes cantidades de hectáreas de suelo urbanizable con destino turístico, fijación de elevadas densidades de población así como de edificabilidades intensas, urbanización a lo largo de la costa, destrucción de zonas naturales de gran valor ecológico y falta de previsión de zonas verdes, equipamientos e infraestructuras. Pero es que además, como señala el referido autor, esta filosofía se ha visto implantada mediante la utilización de «técnicas y parámetros del urbanismo convencional aplicados al poblamiento turístico», lo que ha provocado que el resultado territorial haya sido desastroso en cuanto a organización espacial; ya que, por ejemplo, no se puede ordenar de la misma manera la población estable de una ciudad que la población temporal característica de una zona turística; o las necesidades de equipamiento de un pueblo pequeño que las de un área turística desarrollada; o la instalación de una estación depuradora en una localidad de 10.000 habitantes que en un núcleo turístico en el que en temporada alta visitan 500.000 turistas; o la aplicación de edificabilidades en las áreas de expansión de las ciudades que en las zonas turísticas que pretenden ser de alta calidad.

En suma, como acertadamente indica VERA REBOLLO (35), existen «razones para hablar de un urbanismo específicamente turístico, hasta la fecha encauzado a través del ordenamiento aplicable al urbanismo convencional». Pero debe quedar claro que este urbanismo turístico necesita ser incardinado desde instancias supralocales, pues éstas son las únicas capaces de interpretar las consecuencias espaciales del desarrollo turístico, así como de organizar de forma equilibrada y

(33) Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, Abella, Madrid, 1995, p. 53 y 54.

(34) J. F. VERA REBOLLO, «Turismo y territorio en el litoral...», cit., p. 90.

(35) J. F. VERA REBOLLO, «Turismo y territorio en el litoral...», cit., p. 90.

sostenida un espacio en el que inciden tantos sectores (económico, turístico, territorial y, evidentemente, urbanístico). Efectivamente, si se pretende potenciar la actividad turística (como no puede ser de otra manera, por los resultados económicos acaecidos), no hay que olvidar que se debe equilibrar el impacto territorial que el turismo supone, y es evidente que ello no se puede conseguir desde perspectivas puramente locales y sectoriales (como ha quedado demostrado durante estos últimos años), por la sencilla razón de que el espacio turístico, además de no ser «autosuficiente», «trasciende el estricto límite de los municipios afectados» (36).

De modo que es imprescindible que el planeamiento supramunicipal empiece a realizar su labor de organizador del territorio turístico mediante la adopción de medidas no estrictamente urbanísticas convencionales y carentes de visión territorial, como se ha venido haciendo hasta ahora con el planeamiento local, sino de medidas urbanístico-turísticas territoriales, tales como limitación del suelo urbanizable con destino turístico, previsión de franjas verdes de protección mediante la clasificación de suelo no urbanizable, restricción de densidades de población y de plazas turísticas, fijación de edificabilidades bajas, creación de espacios dotacionales públicos y de mayores infraestructuras, eliminación de alojamientos turísticos que hayan quedado obsoletos, entre otras.

Especialmente es importante lo que acabamos de exponer en los espacios insulares, cuyas limitaciones territoriales y de los recursos naturales, como el agua, el paisaje o las especies, unido a la fragilidad de sus ecosistemas, determina un uso del suelo restrictivo. No en vano la nueva Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, prevé la posibilidad de que la legislación urbanística establezca criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables de los territorios insulares, por estar éstos plenamente condicionados por la «peculiaridad del hecho insular, su limitada capacidad de desarrollo territorial y la necesidad de compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del mismo» (Disposición Adicional Cuarta).

El objetivo de este trabajo ha sido precisamente dejar patente la necesidad de que se llene el vacío jurídico que existe en el campo del urbanismo turístico; vacío que se constata ante la escasez de normas legales y de instrumentos (como planes supramunicipales) que regulen los problemas que resultan de la implantación turística en los

(36) J. F. VERA REBOLLO, «Turismo y territorio en el litoral...», cit., p. 97.

espacios litorales. En fin, se ha intentado reflejar que tanto la franja costera como los espacios insulares que sufren los impactos del turismo necesitan ser ordenados con mucho rigor, porque se trata de territorios que se caracterizan por su fragilidad, a pesar de su «supuesta» capacidad de absorción.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILÓ, Eugeni y BARDOLET, Esteban, «Balears 1998: Hacia la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo turístico y territorial», en *Cuadernos de Información Económica. Evolución Económica regional en 1988*, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la investigación económica y social, núm. 147, junio 1999.
- *Análisis y Diagnóstico de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares*, Govern Balear, Conselleria de Medi Ambient, Ordenació del Territori i Litoral, 1997.
- BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel, *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Oikos-tau, Barcelona, 1994.
- *Calvià, Agenda Local 21*, Ajuntament de Calvià, Mallorca.
- CLADERA CLADERA, Jaume, «La reconversión de las zonas turísticas saturadas. El caso de Baleares», en el vol. col. *La formació, rehabilitació i les noves modalitats turístiques* (III Jornades de Geografia del Turisme), dirigido por Climent PICORNELL BAUZÀ y Joana M. SEGUÍ PONS y coordinado por Josep BENÍTEZ MAIRATA, Ed. Servei de Publicacions de la Universitat de les Illes Balears-CODEFOC (Govern Balear)-FSE-Euroform-167-AGE. Grupo de Trabajo de Geografia del Turismo, Ocio y Recreación, 1995.
- *Evolució Econòmica de Balears 1995*, Departaments d'Estudis de Banca Catalana i de «Sa Nostra» Caixa de Balears.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Manual de Derecho Urbanístico*, Abella, Madrid, 1995.
- *Gestión de Zonas Costeras (Políticas integradas)*, Coed. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y Mundi-Prensa, 1995.
- MARTÍN MATEO, Ramón, y VERA REBOLLO, José Fernando, *El litoral valenciano: análisis territorial y valoración de su protección. El papel de la actual legislación sobre costas*, Universidad de Alicante, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1993.

- MAYOL SERRA, Joan, y MACHADO CARRILLO, Antonio, *Medi Ambient, Ecologia i Turisme a les Illes Balears*, Ed. Moll, Palma, 1992.
- PICORNELL BAUZÀ, Climent, «Els impactes del turisme», en el vol. col. *Turisme, Societat i Economia a les Balears*, editado por Josep BENÍTEZ MAIRATA, Antònia RIPOLL MARTÍNEZ y Sebastià SERRA BUSQUETS, Ed. Fundació Emili Darder, Palma, 1994.
- PRATS, Fernando, y MANCHÓN, Felipe, «Reflexiones sobre turismo, territorio y sociedad desde el Plan Insular de Lanzarote», *Ciudad y Territorio* núm. 77-3/1988.
- RIPOLL MARTÍNEZ, Antònia, «Un repàs a l'evolució històrica del turisme a les Balears», en el vol. col. *Turisme, Societat i Economia a les Balears*, editado por Josep BENÍTEZ MAIRATA, Antònia RIPOLL MARTÍNEZ y Sebastià SERRA BUSQUETS, Ed. Fundació Emili Darder, Palma, 1994.
- RULLÁN SALAMANCA, Onofre, «Legislación balear versus territorio y medio ambiente», *Turismo y Territorio*, Ed. Col·legi Oficial d'Arquitectes de Balears, Palma, 1995.
- VERA REBOLLO, José Fernando, «Turismo y territorio en el litoral mediterráneo español», *Estudios Territoriales* núm. 32 (1990).