

# GESTIONES URBANISTICAS CON FINES TURISTICOS

José Alcover Llompart, arquitecto

## CONSIDERACIONES PREVIAS DE TIPO LEGAL

Es sobradamente conocida la existencia (desde el 12 de mayo de 1956) de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana que, con carácter general, rige la actividad urbanística en todo el territorio nacional, incluidas las Islas Baleares.

No es cuestión, pues, en este artículo de

tratar a fondo sobre dicha Ley. Interesa, sin embargo, recordar algunos conceptos, básicos para exponer la situación urbanística actual de la Provincia, en especial con relación a las actividades turísticas, y, en consecuencia, para proponer luego las posibles correcciones y previsiones para el futuro.

He aquí algunos de los artículos más significativos al respecto:

Del art. 3. — La competencia urbanística concerniente al planeamiento comprenderá (entre otras) las siguientes facultades:

- b) Formar Planes de Urbanismo provinciales, comarcales y municipales.
- e) Establecer zonas distintas de utilización según la densidad de la población que haya de habitarlas, porcentaje de terreno que puede ser ocupado por construcciones, volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios, con sujeción de ordenaciones generales uniformes para cada especie de los mismos en toda la zona.
- f) Formular el trazado de las vías públicas y medios de comunicación.
- g) Establecer espacios libres en proporción adecuada a las necesidades colectivas y no inferior al diez por ciento de la superficie.
- j) Limitar el uso del suelo y de las edificaciones.
- k) Orientar la composición arquitectónica de las edificaciones y regular, en los casos que fuera necesario, sus características estéticas.

En cuanto a la competencia urbanística en orden al fomento e intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo, dice:

- e) Prohibir los usos que no se ajustasen a los planes.

Del art. 4 - 2. — La gestión pública suscitará, en la medida más amplia posible, la iniciativa privada, y la sustituirá, cuando ésta no alcance a cumplir los objetivos necesarios.

Del art. 15. — La protección del paisaje, para conservar determinados lugares o perspectivas, del territorio nacional en cuanto constituya objeto de planeamiento especial, se referirá, entre otros, a estos aspectos:

- a) Bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que conviniere al Fomento del Turismo.
- b) Predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico.
- d) Perímetros edificados que formen conjunto de valores tradicionales o estéticos.

Del art. 79-1. — No se podrá efectuar ninguna parcelación urbanística sin que previamente haya sido aprobado un Plan Parcial de Ordenación del sector correspondiente o, si no existiera aprobado un Plan General, se formen simultáneamente éste, el Plan Parcial y el proyecto de parcelación, con arreglo al título primero de esta Ley (ver arts. 9, 10 y 11).

4. — En ningún caso se considerarán solares ni se permitirá edificar en ellos, los lotes resultantes de una parcelación o reparcelación efectuadas con infracción de





las disposiciones de este artículo o el que antecede.

Del art. 61.—Las facultades del derecho de propiedad se expresan dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley, o en virtud de la misma, por los Planes de Ordenación, con arreglo a la calificación urbanística de los predios.

Del art. 62.—El territorio de los municipios en que existiese Plan de Ordenación se clasificará en suelo urbano, de reserva urbana y rústico.

Del art. 66.—En las poblaciones que carecieren de Plan de Ordenación, el territorio se clasificará en suelo urbano y rústico.

Del art. 67-1.—El suelo urbano estará sujeto a la limitación de no poder ser edificado hasta que la respectiva parcela, por contar con los servicios mínimos de urbanización a que se refiere el art. 63, mereciera la calificación de solar.

Del art. 63-3.—A los efectos de esta Ley tendrán la calificación de solares las superficies de suelo urbano aptas para las edificaciones y urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el Plan y si éste no las concretase, se precisará que la vía a que la parcela da frente tenga pavimentada la calzada, encintado de aceras y disponga de los servicios de suministro de agua, desagües y alumbrado público.

Del art. 69-1.—La propiedad de los terrenos de suelo rústico estará sujeto (entre otras) a las siguientes limitaciones urbanísticas:

Segunda: La facultad de edificar se ejercerá en proporción de 1 m<sup>3</sup>. como máximo, por 1 m<sup>2</sup>. de solar salvo en los casos siguientes (entre otros):

b) Construcciones o instalaciones necesariamente vinculadas a determinados terrenos; las que desarrollaran a un fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o TURISTICO.

Del art. 59-1.—No podrán levantarse construcciones en lugares próximos a carreteras de nuevo trazado o que fuera objeto de variante, a que se refiere el capítulo 1 de la Ley de 7 de abril de 1952, sin que previa o simultáneamente se construyan las calzadas laterales a que dicha Ley se refiere o se RESERVEN LOS TERRENOS SUFICIENTES PARA ELLO.

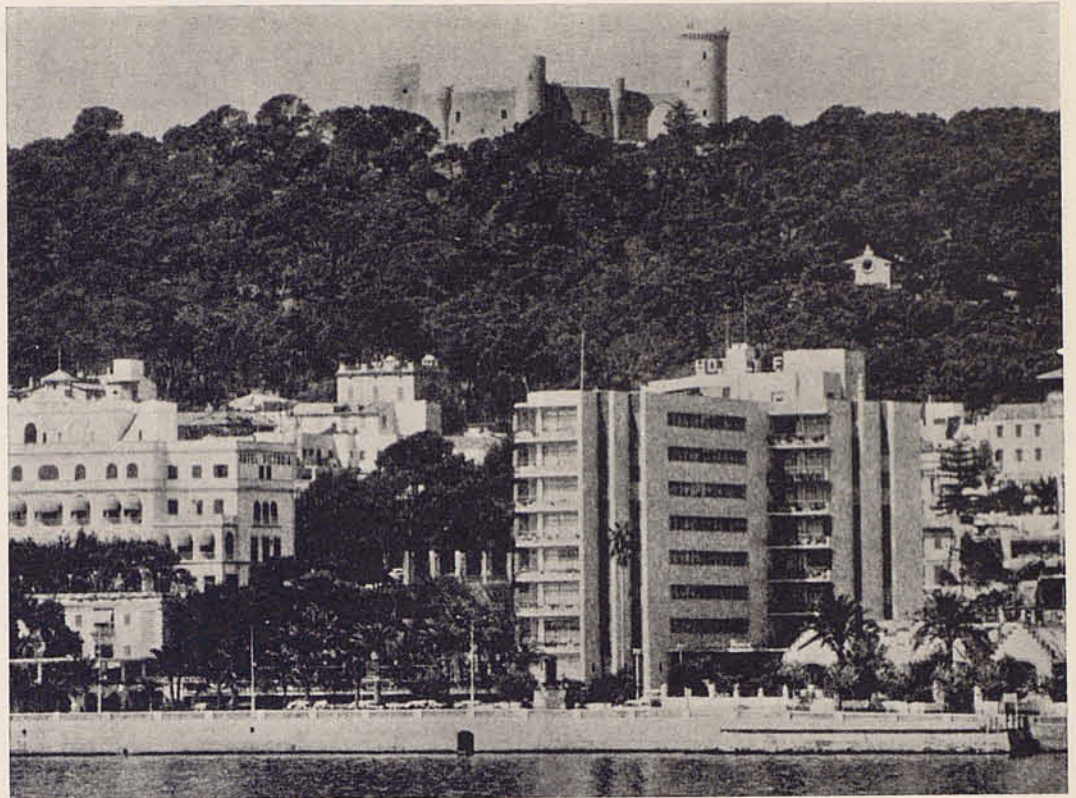
Del art. 70-1.—La ordenación del uso de los terrenos y construcciones anunciada en los artículos precedentes (ya citados entre otros), no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar nuevas limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística (ver igualmente).

Arts. 57 y 58, sobre promulgación de normas complementarias y subsidiarias del planeamiento.

Arts. 173 y 174, sobre inspección urbanística.

#### ESTADÍSTICA Y CONSECUENCIAS NUMÉRICAS DE LA MISMA

Conforme a los datos que obran en la Delegación Provincial del Ministerio de la Vivienda, el conjunto de urbanizaciones y planes de ordenación actualmente en vigencia sobre la zona litoral, o próxima a la costa de nuestra provincia, es el siguiente, con arreglo a la clasificación que a continuación se establece:



	Mallorca	Menorca	Ibiza	Total Provincia
Proyectos anteriores Ley 12-5-56 (Ley del Suelo)	20	2	1	23
Planes Generales de Ordenación (según art. 9 de la Ley de 12-5-56)	32	-	2	34
Planes Parciales de Ordenación (según art. 10 de la misma Ley)	24	-	1	25
Proyectos de urbanizaciones (según art. 11 de la misma Ley)	8	-	-	8
	84	2	4	90

A la vista de la clasificación establecida y número de los trabajos reseñados, parece que la superficie del terreno en verdadera actividad urbanística (o sea, en período de ejecución o ya en funcionamiento), ha de ser muy exigua. Tan sólo cabe considerar como legales, en el más estricto sentido de la palabra, ocho proyectos de urbanización y 23 urbanizaciones o parcelaciones anteriores al establecimiento de la citada Ley; es decir, a 1956.

La realidad es muy otra. Los conceptos de la anterior clasificación, no se han tenido siempre en cuenta, ni tampoco se han comprendido siempre con la necesaria precisión y rigor. Es más, en muchos casos no sería difícil justificar el confusionismo (llamémosle así), técnico-legal sobre el planteamiento urbanístico y más aún la conveniencia de otorgar una interpretación más dúctil y elástica de las sujeciones a que obligan los distintos grados del planeamiento.

Ello ha conducido a que el número de urbanizaciones que podríamos llamar «en marcha», supere la anterior estadística, y cabe cifrarlo aproximadamente en sesenta.

En forma rápida y esquemática, veamos lo que significan numéricamente estas sesenta urbanizaciones, advirtiendo que los datos aportados para ello no pretenden incluirse dentro de la pura estadística, técnica y científicamente considerada, sino que únicamente corresponden a una deducción aproximativa de una fugaz recogida de datos.

#### RÉGIMEN DE ACTUACIÓN EN LAS ACTUALES URBANIZACIONES

##### I. Superficies

Superficie media/urbanización	40 Ha.
Sup. media edificable (solares) 75% s/total superficie	28 Ha.
Solar medio en zonas turístico-residenciales	1.000 m <sup>2</sup> .
Núm. de solares resultantes por urbanización propuesta (280)	300
Superficie aproximada afectada por las urbanizaciones indicadas	2.400 Ha.

##### II. Densidades

- A) Si consideramos como coeficiente de edificabilidad media 1,5 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>. de solar, resulta una superficie a construir de 500 m<sup>2</sup>., que permite sobradamente la distribución de dos viviendas de tipo residencial temporero de regular capacidad, o bien cuatro viviendas de tipo reducido. En ambos casos, representa un total de 10 hab/solar  
Lo que significa:  
3.000 hab/urbanización; o sea, una densidad global de 75 hab/Ha.
- B) En todo caso y en último extremo, tendremos como aprovechamiento mínimo





del solar, la ubicación de una vivienda, que representa como mínimo . . . . . 4 hab/solar o sea:  
 1.200 hab/urbanización, con una densidad global de . . . . . 30 hab/Ha.  
 Densidad global media de A) y B) . . . . . 52 hab/Ha.  
 Tomando la media por bajo, resulta como densidad global de orientación . . . . . 50 hab/Ha.

### III. Ocupación de la zona costera

Profundidad media desde la costa que se considera por urbanización . . . . . 500 m.  
 Longitud deducida a lo largo de la costa, 400.000 m<sup>2</sup>/500 . . . . . 800 m.  
 Aumento del 40% por sinuosidad del litoral, acusada principalmente en los lugares propios para urbanizaciones turísticas . . . . . 320 m.  
 Desarrollo total de costa. 1.120 m. 1,12 km. que representa: (1,12 x 60 = 67,2) . . . . . 70 km.  
 de litoral dedicados, o mejor en preparación, para urbanización.  
 Tomando como base los datos geográficos, resulta:

aumento de población motivado por la realización del conjunto de urbanizaciones reseñadas. Teniendo bien presente que, en su mayor parte, la población supuesta será de régimen temporero y además, con carácter intermitente, o periódico, y nunca probablemente, en forma simultánea, global y masiva.

A) *Urbanizaciones existentes o previstas:*  
 2.400 Ha. x 50 . . . . . 120.000 hab.  
 que representa, sobre la población actual de Mallorca (360.000 hab.) 33%.

(Del cuadro facilitado de Urbanizaciones en marcha, se deduce que en su mayor parte se hallan emplazadas en la Isla de Mallorca).

### B) Posibilidad teórica para futuras urbanizaciones

Superficie que podríamos llamar «Disponible», calculada en forma análoga, pero inversa a las anteriores.  
 Mallorca . . . . . 4.150 Ha. reserva  
 Menorca . . . . . 1.250 » »  
 Ibiza . . . . . 1.550 » »  
 lo que significaría, considerando la densidad de 50 hab/Ha., un aumento teórico de la población aproximadamente de:  
 Mallorca . . . . . 200.000 hab.  
 Menorca . . . . . 62.000 »  
 Ibiza . . . . . 77.000 »

Aprovechables a efectos urbanísticos				
Litoral de Mallorca . . . . .	460 km.	30% s/460	138 km.	de litoral
» Menorca . . . . .	210 »	20%	42 »	»
» Ibiza . . . . .	170 »	30%	51 »	»
En total . . . . .			231 »	»

En los cuales se hallan incluidos los 70 km. deducidos anteriormente.

Teniendo en cuenta la actual población base, resultaría:

### IV. Población

De los datos anteriores, se puede deducir, lo que en potencia, representaría el

	Población base hab.	Aumento %
Mallorca . . . . .	360.000	55
Menorca . . . . .	43.000	144
Ibiza . . . . .	35.000	220

Estremece sólo el suponer que tales absurdos pudieran convertirse en realidad, aún y con todo recordar una vez más, que tales aumentos corresponden a un régimen temporal y de alternancia.

¿Significan pues estas cifras que en un futuro más o menos lejano van a realizarse tales urbanizaciones, llevadas al límite de nuestras posibilidades geográficas? No necesariamente; cabe esperar que esto no suceda. Pero para ello es preciso sentar la necesidad de prever tal supuesta sobresaturación y de defenderse de ella. Porque, lo que paradójicamente se traduce de los valores barajados es que, la «potencia» del terreno disponible da para bastante más de lo que hasta ahora se realiza, sin llegar evidentemente a sobrepasar un límite, que necesariamente deberá concretarse en la previsión futura, lo que permite afirmar que aquella actitud defensiva es posible encauzarla en sus consecuencias prácticas.

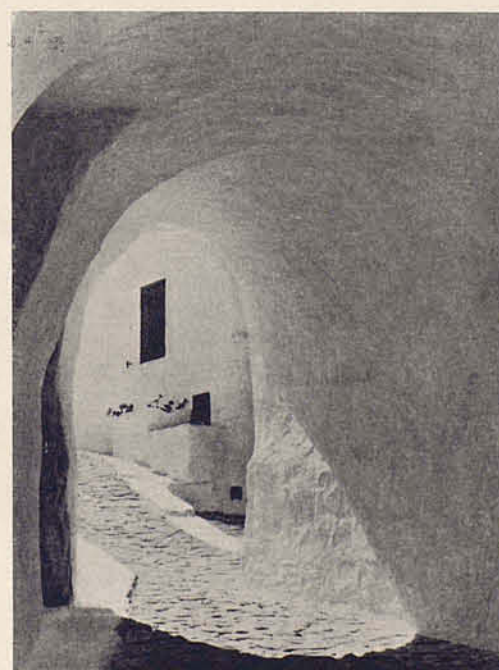
### RÉGIMEN DE ACTUACIÓN EN LAS ACTUALES URBANIZACIONES

Iniciaremos su exposición, precisamente, remarcando los puntos y situaciones reales, por las que atraviesan algunas de las urbanizaciones de nuestra provincia.

Distinguiremos tres fases o períodos en la realización de las urbanizaciones de tipo turístico residencial.

1.º *La preparación del suelo*, que toma inicio en las primeras operaciones de transacción, valoración, ajuste de precio y compra-venta del terreno. En este aspecto todos conocemos el desequilibrio y la hipertrofia que va apoderándose de tales operaciones en virtud de la ley de la oferta y de la demanda, en muchísimas ocasiones; por otra parte, la pantalla o el móvil de un desmesurado afán de especulación.

Son muchísimas las urbanizaciones que podemos llamar iniciadas bajo una fantástica, desproporcionada y tentadora oferta de compra, en las cuales se barajan una y otra vez millones, cifras cada vez «in crescendo», que en la tangible realidad, se esfuman detrás de un fabuloso y desconocido personaje o supuesta empresa, dejando al propietario del terreno virgen, deslumbrado por el reflejo del oro, confuso por la precipitación, y lo peor, en parte satisfecho por





el cobro de una pequeña cantidad inicial de fianza, que, no tan sólo tiene nada que ver con el correcto desarrollo del turismo en la provincia, sino que además es una inadecuada, falaz y estúpida fuente de falsa riqueza.

Otro aspecto de la cuestión es que en cuanto la operación se cierra, siempre como muy aplazada, aparecen en escena nuevos personajes más o menos legendarios que, sobre la marcha, a una velocidad digna de la sala de Bolsa más agitada, revendan una y otra vez el desgraciado terreno, que corre de mano en mano, víctima ya de la más clara y concreta especulación, con lo que, como la mujer profanada, queda poco menos que inservible, para unos y para otros.

2.º *La ejecución de las obras*, entendida por tal, no la ejecución propiamente dicha de la urbanización; sino la edificación, que se ha supuesto o programado en el planeamiento, si es que tal planeamiento ha existido.

Aquí, el panorama que salta a primera vista es en verdad espléndido. Las edificaciones se suceden unas a otras; casi podríamos decir que atropelladamente, con un afán desmesurado de salir a la superficie y elevarse más y más para contemplar su propio panorama. Por todas partes aparecen edificios, chalets, viviendas, apartamentos, hoteles y más hoteles. Todo ello en una explosión maravillosa, de la cual mana, abundante y generosa, una al parecer, inacabable fuente de riqueza.

Pero, desgraciadamente, me permito enumerar, sin temor a equivocarme, que de las obras que actualmente se realizan en el seno de tales zonas turísticas, el 50% se hallan al margen del cumplimiento de las Ordenanzas o Normas que las afectan. Un 30% corresponde a obras para las cuales no han recaído resolución firme aprobatoria y el resto, todo lo más, gozan de la reglamentaria tramitación.

De la primera mitad calificada, también podemos afirmar que  $\frac{1}{3}$  de la misma corresponde a obras cuyo permiso de obra ha sido denegado por el propio Ayuntamiento, o bien no autorizado por Organismos superiores. Las  $\frac{2}{3}$  restantes a construcciones que, una vez iniciadas, han sobrepasado los límites impuestos por las disposiciones legales.

¿Acaso se debe tal estado de cosas a la falta de claridad y conocimiento de las disposiciones normativas (entiéndase Ordenanzas) que regulan tales zonas?

Sinceramente, creemos que no es, ni puede ser así. Existen Ordenanzas a las cuales pueden y debieran sujetarse las distintas edificaciones. Recordando y cumplimentando lo preceptuado en los artículos 57 y 58 citados al principio, actualmente se hallan todavía en plena vigencia las Normas Generales de Ordenación Urbanística y Protección del Paisaje de 11 de noviembre de 1954 y como aclaración a la aplicabilidad de la ya citada Ley del Suelo, aparecieron en 31 de marzo de 1960, las normas complementarias y transitorias que deben regir para las zonas turísticas del litoral de Mallorca.

Hay que reconocer, pues, que lo que en realidad sucede es que tales normas han quedado muy retrasadas con relación al desarrollo urbanístico sufrido y a las necesidades impuestas por la actual concepción que del turismo se tiene, aunque ello no justifique de ninguna manera su incumplimiento y, menos aún, cuando aparecen reflejadas en un Plan Parcial de Ordenación.

3.º *La explotación y conservación* de toda urbanización, y en particular de tipo residencial y turístico que viene a ser el resultado consecuente de su planteamiento y de su gestación.

Si en sus comienzos han aparecido defectos, taras o vicios, raro será, que no aparezcan también al final sus desgraciadas consecuencias, en un momento quizá en que, por lo avanzado o consumado del asunto, resulte el daño casi irreparable.

¿Cómo se lleva a cabo la explotación en la actualidad?

Por de pronto, son muchos los casos en los cuales la edificación, antes citada, se adelanta en parte a la realización de los servicios urbanísticos, con lo cual, aparte del incumplimiento de uno de los principios base de la vigente Ley del Suelo, se causa con ello una perturbación en el uso de la edificación así realizada, con la consiguiente disminución a la larga de su rendimiento y puede que también, causando un grave perjuicio a tercero por falta del cumplimiento de las más elementales obligaciones urbanísticas.

Por otra parte, y como consecuencia del relajamiento en el respeto y cumplimiento de las normas urbanísticas, se va produciendo en forma gradual y en un principio imperceptible, un desbordamiento de la edificación a modo de explosión en cadena, la cual, sujeta únicamente al cortísimo y particularísimo interés propio, invade en forma peligrosa y desordenada los lugares más singulares, destacados y característicos, precisamente por sus cualidades panorámicas y turísticas. Con lo cual, se corre el terrible riesgo de que, el usuario, entiéndase el turista, se considere defraudado, al verse privado del goce de las bellezas naturales, con la comodidad, tranquilidad y abundancia que él deseaba, y en consecuencia, se dirija hacia otros horizontes, dejándonos un progresivo y alarmante vacío muy difícil de llenar.

Y queda pendiente aún el concepto de conservación, ya que si con independencia del feliz resultado económico de la operación resulta que, como consecuencia de la compleja coexistencia de circunstancias y



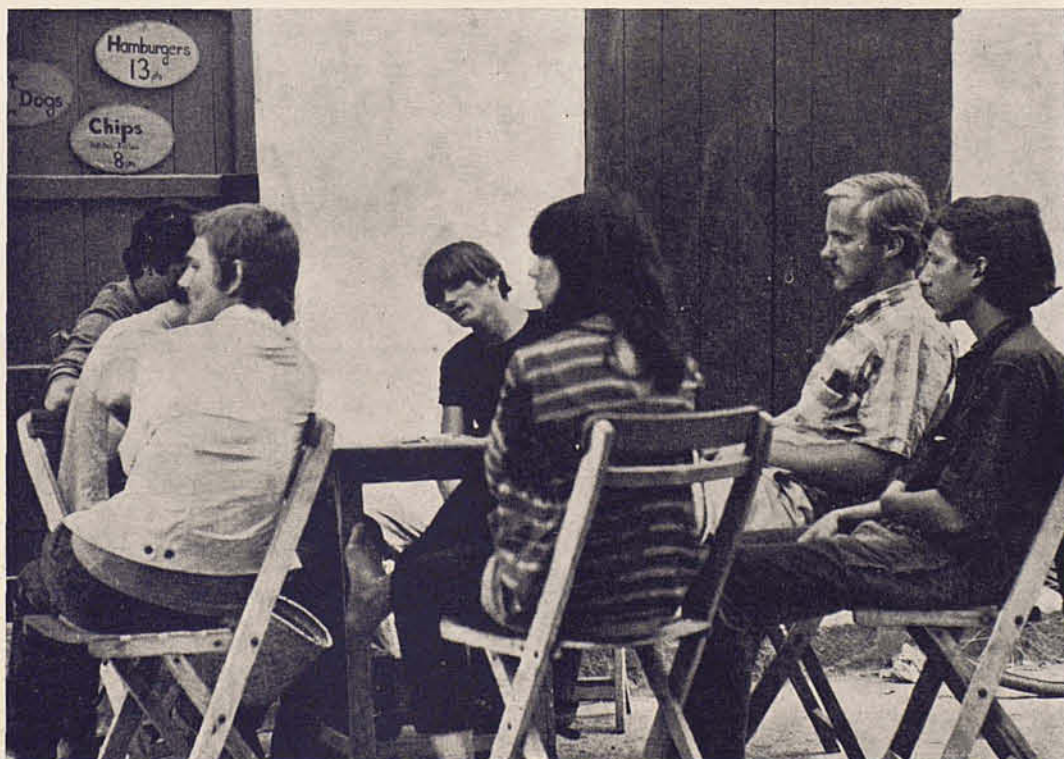
evoluciones difíciles de prever, no se alcanza el índice de edificación particular conveniente, y aparecen diseminadas y aisladas unas pocas construcciones, se encuentra el municipio correspondiente con el gravamen que supone cuidar de unos servicios, cuya extensión es notoriamente desproporcionada a su real y efectivo rendimiento.

De todo ello resultará un gasto excesivo para el erario municipal, sin compensación ni resarcimiento alguno. Es decir, a fin de cuentas, una disminución de la riqueza, tanto más evidente cuando una de las preocupaciones del actual urbanismo es la de limitar el suelo urbanístico a fin de reducir tanto el coste inicial como el presupuesto de conservación.

#### PLANTEAMIENTO DE SOLUCIONES

¿Es posible atajar tales males?

Decididamente existe una solución a nuestro alcance, conceptualmente clara, pero, algo difícil de poner en práctica. Esta solución que anunciamos es, el ORDEN.





Establecer el orden, es una de las principales misiones del urbanismo. No en balde se le llama hoy en día a su actuación, **ORDENACIÓN URBANA**.

Prescindiendo de rigideces y de encasillados burocráticos, el orden por nosotros concebido encierra:

En primer lugar un sereno y ponderado análisis de nuestra posición actual, del camino recorrido y de nuestras posibilidades para el futuro.

En segundo lugar, y consecuencia inmediata de lo anterior, la previsión, programación y preparación de los medios adecuados para conseguir el fin propuesto.

Y en tercer lugar, velar con decisión insobornable para garantizar la correcta ejecución a través de tales medios, que nos ha de conducir necesariamente al equilibrio correcto entre el bien común y el particular, que es en definitiva la verdadera fuente de riqueza.

## PLAN DE ORDENACIÓN

Puntualizados los principios que han de regir nuestro criterio, veamos cuál es el medio de llevarlos a la práctica.

Hemos apuntado ya que el urbanismo actual, significa precisa y primordialmente **ORDENACION**. Por tanto, en su órgano regulador, tantas veces citado, la Ley sobre Régimen del Suelo, precisamente en el ap. b) del art. 3 antes aludido, hallamos la definición de nuestro medio.

## EL PLAN PROVINCIAL DE ORDENACIÓN

(Sus características esenciales, figuran también en el art. 8 de la expresada Ley).

Ahora bien, ¿cómo debemos preparar la elaboración del Plan Provincial?

Como primera premisa, citemos textualmente la novena conclusión del I Congreso Nacional de Urbanismo:

«El influjo directo que la acción urbanística tiene sobre las condiciones de vida y del bienestar social, requiere una viva conciencia general de sus problemas y la exis-

tencia de una opinión pública que asista a los órganos urbanísticos y exijan su eficaz gestión.»

O sea, se perfila la necesidad de: Primero, un conocimiento general del público, mediante la adecuada y continua información; segunda, interesar en el mismo las conciencias de todos, tanto de los afectados directamente, como de los más alejados en apariencia.

¿Quiénes han de ser los encargados de estudiar y redactar directamente nuestro Plan?

Siguiendo de nuevo las huellas del I Congreso Nacional de Urbanismo, vamos a transcribir algunos conceptos de dos de sus ponentes (G. Alomar y V. Martorell).

«El Plan General de una Provincia, deberá ser obra de un equipo de técnicos diversos; entendiéndose por técnico (siguiendo a G. Alomar), toda aquella persona que goza de una preparación intelectual específica para llevar a cabo determinado cometido.»

Aclarando aún más la selección, dice Vicente Martorell:

«El urbanismo es una actividad total que no debe reservarse a una profesión determinada. Los equipos deben estar integrados por economistas, arquitectos, ingenieros, expertos en tráfico, políticos, legistas, sociólogos y otros. Sin embargo, estos equipos tienen que ser guiados, dirigidos, coordinados; han de existir directores de equipo. Hombres dotados de imaginación e ilusión, con habilidad para conducir, coordinar y colaborar, firmes en el fondo y amables en la forma, y con un mínimo de conocimientos en los campos de las leyes, de la técnica urbanística y de la administración y contabilidad del Estado.»

Vemos pues claramente, que el planeamiento que nosotros proponemos no es patrimonio exclusivo de una minoría de arquitectos o de ingenieros. Es absolutamente preciso una labor de equipo que requiere, por de pronto, una coordinación y una comunión y convicción de ideas, aunque para lograrlo sea preciso previamente una ardua, desesperante y tempestuosa polémica.

## RESISTENCIAS Y DIFICULTADES

Conseguida la composición del equipo de trabajo, y también, en principio, la uniformidad, y coincidencia en sus puntos de vista, no por ello queda garantizado el éxito del planeamiento. Aparecerán muchas resistencias y dificultades de las cuales citaremos:

- a) El individualismo español.
- b) Insuficiencia de mentalidad urbanística.
- c) La noción de que el planeamiento tiende a mermar atribuciones a la propiedad privada.
- d) Que toda acción favorable al interés público es enemiga de la especulación, y, por tanto, fuertemente combatida por los grupos de presión.
- e) Los medios e instrumentos de trabajo, que representan un gasto muy considerable.
- f) Puesta en práctica de las determinaciones establecidas en el Plan, no siempre bien comprendidas por la Administración.

## PROPUESTA DE CONCLUSIONES

Finalmente y como resumen de los conceptos y consideraciones expuestos, cabría establecer tres consideraciones:

1.º Que la Administración dictase los órdenes, junto con los medios necesarios para que, con carácter de urgencia, se redactase el Plan Provincial de Ordenación, o en su defecto el Plan General Comarcal de Ordenación que comprenda la totalidad de las posibles regiones afectadas por el turismo.

2.º Que se utilizasen todos los medios de divulgación para que los principios que inspiran el urbanismo, en especial por lo que afectan al desarrollo del turismo, lleguen a conocimiento del público, con el fin de que todos y en cualquier momento y lugar sepan y conozcan de antemano cuales son las posibilidades de actuación y sus consecuencias.

Y al mismo tiempo, que, la Administración en todos sus grados, sintiese el convencimiento de que el ordenamiento urbano es de interés público y primordial para el desarrollo de nuestro turismo.

3.º Que la Administración garantizase el orden y el respeto, no tan sólo ya de la legislación vigente, sino de las normas que se dicten como consecuencia del planeamiento.

