

## HERRAMIENTAS DE CONTROL DEL CRECIMIENTO RESIDENCIAL Y TURÍSTICO

**OMAR BOUAZZA ARIÑO\***  
Universidad Complutense de Madrid  
[obouazza@der.ucm.es](mailto:obouazza@der.ucm.es)

Frecuentemente se suele proponer en los planes territoriales que se aprueban paulatinamente que debe llevarse a cabo una efectiva política de desarrollo sostenible. Para ello, se prevén toda una serie de instrumentos que parece que, en realidad, únicamente contribuyen a la continuación del fenómeno del desarrollo cortoplacista. Desde la óptica del turismo, se propondrán nuevos campos de golf como respuesta de calidad frente a la modalidad del turismo masivo de sol y playa. Ello se adornará, por ejemplo, con medidas como el riego de las instalaciones con agua depurada. También suele contemplarse la necesidad de diversificar la economía en el ámbito portuario, fomentando los puertos deportivos y la pesca recreativa. En estos y otros casos, se esconden, normalmente, intenciones desarrollistas que sólo pretenden seguir sobre-exploando los recursos naturales escasos de los que disponemos.

En este artículo mostraré otros mecanismos que pueden llevar a la práctica la idea del desarrollo sostenible a largo plazo a través de medidas que contemplan un verdadero control del crecimiento. Me refiero al control concreto del crecimiento residencial y urbanístico. En nuestro país esta idea se plantea novedosamente en la Comunidad autónoma de las Islas Baleares y, más concretamente, en la isla de Menorca.

\*\*\*

En Menorca la ordenación global y sectorial del territorio se realiza desde el Plan Territorial Insular. Este instrumento ordena la totalidad de la isla respetando las Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas por la Comunidad autónoma. Se basa en la idea de la planificación integrada del territorio, siguiendo las directrices de la Estrategia Territorial Europea, como medio para alcanzar el desarrollo sostenible. Una de las previsiones más relevantes del Plan para llevar a la práctica la idea de una planificación territorial integrada sin enfocarse exclusivamente en un determinado sector es la referida a los límites del crecimiento residencial y turístico. Si bien la industria del turismo es la que ofrece más presión territorial en la isla, se parte de la base de un control global del crecimiento intentando evitar, de esta manera, la proliferación de la oferta ilegal. Se trata, por consiguiente, de una importante herramienta para controlar el denominado fenómeno del turismo residencial que ha provocado un alarmante consumo territorial, ocasionando una fuerte presión en los recursos y las infraestructuras, y la saturación del mercado inmobiliario y la actividad del sector de la construcción.

---

\* Este artículo es un resumen del análisis del sistema balear de ordenación territorial y sectorial del turismo que puede encontrarse en mi libro, Planificación Turística Autonómica, Reus, Madrid, 2007, 472 p.

Con ello, se está teniendo en consideración el componente demográfico en el seno de la planificación territorial. En este sentido, el instrumento de planificación territorial será el mecanismo más idóneo para controlar los techos de crecimiento. Se convierte en un factor regulador de los componentes migratorios. Y es que los componentes migratorios dependerán, en gran medida, de la marcha de la economía y sobre todo de dos factores claves de atracción: la actividad inmobiliaria y turística. El PTIME, en definitiva, tratará de establecer un **componente migratorio sostenible**.

A todo ello deberá añadirse la necesidad de reservar suelo para destinarlo a viviendas de protección oficial, siguiendo las Directrices de Ordenación Territorial. El espíritu de esta norma es hacer efectivo de alguna manera el derecho del art. 47 CE, es decir, el acceso a la vivienda de todo aquel que no la tiene. Por ello, las necesidades de crecimiento residencial y turístico deberán quedar compensadas con la necesidad de proteger a las clases bajas y medias de la población.

Otro aspecto que va a inspirar el modelo de crecimiento urbanístico será la adopción de modelos sostenibles de uso del territorio impidiendo la creación de extensiones territoriales que no puedan ser servidas por transporte colectivo por causa de su alejamiento o baja densidad. La creación de núcleos de población reducidos y aislados, en este sentido, se considera que produce un impacto ambiental y económico insostenible a corto plazo<sup>1</sup>.

En esta línea, el Título VI de la Ley se referirá a la contención del crecimiento y establecerá límites a la clasificación de suelo urbanizable para zonas residenciales y turísticas, previendo techos de crecimiento [art. 38 a)]. Además, el crecimiento residencial y turístico permitido deberá realizarse en determinados municipios de la isla, exceptuando al resto de las nuevas posibilidades de desarrollo [art. 38 b)]. No obstante, se exceptúa de esta regla la clasificación de suelo que sea necesaria para llevar a cabo operaciones de esponjamiento establecidas en las zonas turísticas<sup>2</sup>. Este control del crecimiento urbanístico, para su correcta aplicación, deberá ser incorporado al planeamiento urbanístico (art. 39).

A continuación, el PTIME establece normas de programación de edificación y uso del suelo. Establece el número de plazas residenciales o turísticas que se pueden crear cada año, distinguiendo entre zonas turísticas y el conjunto de la isla.

---

<sup>1</sup> Esta idea, recuerda, en cierta manera, el principio británico del uso mixto del suelo, que inspira la política territorial en el Reino Unido. En virtud de este principio, se evitará la expansión urbanística destinada a un único uso -por ejemplo, el residencial- para evitar excesivos desplazamientos en transporte privado, con lo que se reduce, de esta manera, efectos negativos como la congestión del tráfico y se reduce la contaminación.

<sup>2</sup> El objetivo del plan de esponjamiento consiste, básicamente, en la conversión global del paisaje urbano, deteriorado por el desarrollo masificado de la costa y primeras líneas de playa, con medidas como la voladura o derribo de los establecimientos turísticos de primera línea obsoletos y antiestéticos, que provocan también un menoscabo económico. Los terrenos quedarán excluidos de la edificación y, en general, se convierten en aparcamiento, espacios libres o zonas verdes.

En cuanto a las zonas turísticas, se establece un número máximo de plazas para uso residencial y turístico que se pueden habilitar. En estas zonas, se excluye el uso hotelero. Ello, de acuerdo con la situación anterior, podría provocar una huida de la oferta hotelera hacia la oferta turística no reglada. Sin embargo, al establecerse en el PTIME un techo máximo de crecimiento sin diferenciar entre uso residencial o turístico, se evita ese problema.

En cuanto al conjunto de toda la isla, se contiene el crecimiento del uso turístico para los diferentes usos, incluido, en este caso, el hotelero.

Estas limitaciones, no obstante, admiten excepciones. Por ejemplo, no computarán las plazas de alojamiento que resulten de la conversión de apartamentos en establecimientos hoteleros o en hoteles-apartamentos; las plazas de alojamiento que resulten de la conversión de vivienda residencial en vivienda turística de vacaciones; las plazas que resulten de la reforma o rehabilitación de edificios, etc. (art. 40.2).