

# REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Mayo-Agosto 2019



# 115

## SUMARIO

**William Orlando Prieto Bustos y Joan Miguel Tejedor Estupiñán.** Technical efficiency of local public institutions in Colombia

**Gerardo José Ruiz-Rico Ruiz y Gerardo Ruiz-Rico Ruiz.** Orientaciones legislativas para futuras políticas sociales en la nueva ley del deporte de Andalucía  
**Dharmabrata Mahapatra, Dukhabandhu Sahoo y Mrinali Mahanti.** Growth and Inequality at the sub-regional and sub-sectoral level: Case of Service sector of Odisha, India

**Alberto Turnes Abelenda y Xavier Vence Deza.** Una aproximación a los flujos interterritoriales no explícitos derivados de la ejecución de obra pública financiada por el Estado en las CCAA. El caso de Galicia 2005-2012

**Julio César Alonso Cifuentes y Jacobo Campo Robledo.** Relación entre los niveles de precios de las siete principales ciudades de Colombia: Evidencia para el periodo 2000 – 2014

**Esther Rando Burgos.** La ordenación del territorio en Baleares bajo el prisma de la gestión territorial: Las Áreas de Reversión Territorial

**Isaac Martín Lupiáñez.** La atracción migratoria de las ciudades turísticas y la transformación del sistema urbano litoral mediterráneo español. Un análisis a escala local del período 1991 a 2011

*Reseñas y reseñas bibliográficas*

*Documentación*

# **La ordenación del territorio en Baleares bajo el prisma de la gestión territorial: Las Áreas de Reconversión Territorial**

## ***The territory planning in Baleares under the prism of the territorial management: The Areas of Territorial Restructuring***

**Esther Rando Burgos**  
**Universidad de Málaga**

Recibido, Abril de 2018; Versión final aceptada, Julio de 2018.

PALABRAS CLAVE: Ordenación del Territorio, Urbanismo, Turismo, Procedimiento Administrativo, Control Judicial.

KEYWORDS: Territory Planning, Urban Planning, Tourism, Administrative Procedure, Judicial Control.

Clasificación JEL: H70, K23, O18, O21, R58

### RESUMEN:

Baleares ha desarrollado desde sus inicios una intensa labor para la puesta en marcha de su política en ordenación territorial, buscando dotarla de contenido en un intento de articular mecanismos que, en el marco de la gestión territorial, coadyuven al logro del modelo previsto. En este escenario, la Comunidad Autónoma es pionera en la creación de instrumentos con los que dar respuesta a sus propias limitaciones territoriales como archipiélago y a las importantes presiones turísticas presentes desde hace décadas, optando por un modelo compacto sustentando en la reconversión urbana que desde finales de los noventa se adelantan, y son un antecedente, al hoy instaurado principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. El trabajo se centra, en el marco general de la ordenación territorial en Baleares, en analizar uno de estos instrumentos, las Áreas de Reconversión Territorial, su aparición, evolución y el pronunciamiento de los tribunales en torno a su adecuación al ordenamiento jurídico.

### ABSTRACT:

The evolution of the land management in the different Autonomous Communities is unlike. This way, each of them to different pace and with different instruments, gradually, they have tried to plan his territory, attending to the own particularities that he presents, his weaknesses, principal problematic and trying to reinforce the opportunities and strengths. All this with the fundamental aims of this public function, as there were defined in 1986 in the bosom of the European Conference of The Secretaries Responsible for the Land Management, and that gave place of la Carte European of Land Management: the socioeconomic balanced development of the regions, the improvement of the quality of life, the management responsible for the natural resources and the protection of the environment and the rational utilization of the territory.

The course of the time and the acquired experience, they show the need to go a step beyond and opposite to the traditional development of the land management across the instruments of territorial planning, is observed how they have to complement each other with instruments orientated to his management that they make possible to execute the own forecasts contained in the territorial plans.

And in this scene, it is adapted to there be stopped in the figures that are implemented, which forces to come to the corresponding autonomous frames of reference, to analyze the evolution and current situation that the land management presents and from it, to stop in the study of the particular mechanisms that they establish and that point at the achievement of the goal: the cohesion and structuring of the territory.

The character of autonomous competition forces, as it was indicate, to have to come in a particular way to every Autonomous Community. It is what does the present work centers on the land management on Baleares, analyzing his in force frame and the instruments of territorial planning with which this Autonomous Community are endowed. In addition, in this context, it was observe as Baleares has developed from his beginnings an intense labor for the putting in march of his politics in territorial arrangement, seeking to provide it with content in an attempt of articulating mechanisms that, in the frame of the territorial management, they contribute to the achievement of the foreseen model.

In this scene, the Autonomous Community is pioneering in the creation of instruments with which to give response to his own territorial limitations as archipelago and to the important tourist present pressures for decades, choosing for a compact model sustaining in the urban restructuring that from ends of the nineties they go forward and are a precedent, to the established today I begin of territorial and urban sustainable development.

The work departs from the general context that the land management presents, distinguished in the evolution that has had in Baleares and is stopped in a key question that explains mostly the difficulty of the different mechanisms implanted by the Autonomous Communities in the development of this public function: the complex relations that between the territorial planning and the urban development planning he has presented from his origins and his persistence at present, which is intensified and originates not few judicial conflicts when certain traditionally urban development actions are foreseen from the territorial arrangement justified in the character supramunicipal or regional present interest in the same ones. In this context, the work approaches the general frame of the land management in Baleares, his precedents, the legislative development of the autonomous competition after assuming it in his Statute of Autonomy, the instruments restored by the Autonomous Community for the achievement of the aims and the territorial model for the one that bets, as well as the condition that he presents at present. From the above mentioned point of item, the principal aim of this study comes given for investigating a concrete figure restored in the frame of the territorial Baleares planning: the Areas of Territorial Restructuring. For it, it examines from his appearance, evolution, the discrepancies generated by this figure and the pronouncement of the courts concerning his adequacy to the juridical classification. In a particular way, it centre how the figure is articulated so much in the instrument of territorial planning on a large scale regional (Directives of Territorial Arrangement of Baleares), since the different insular instruments (Territorial Insular Plan of Majorca, Territorial Insular Plan Menorca and Territorial Insular Plan of Ibiza and Formentera). They are the above mentioned those who contain really his development, fixing and locating different Areas of Territorial Restructuring in the insular area that they plan but also fixing his juridical regime and the precise instruments for his management and execution. Finally, there is analyzed how it has evolved and that situation presents when it has passed almost two decades from his appearance, the polemics and arisen debates and finally the judicial control for the courts, as well as some pronouncements haves up to the moment.

All these questions that are an object of study in the work, lead to a set of conclusions relative to the opportunity that represents the figure, attending to the own requirements of urban development restructuring that are established in the frame of the state legislation and the bet by a model of compaction opposite to the model of diffuse city who has reigned in the last times. Without

obviating, the complexity that has represented his evolution with numerous centered debates not in juridical aspects but of opportunity and muddied by the eternal conflict that he accompanies on the urban development decisions. Consequence of it has been almost leaving of the figure. Nevertheless, and it justifies the need and opportunity of the work, of a very recent way seems that the Autonomous Community turns to bet for them in a determined way, since it is revealed by the advance of the review of the Territorial Insular Plan of Minorca, though taking note of the problematic that the attempt of putting in march has caused and looking for new mechanisms to overcome it.

It is necessary, in a suitable way and inside the own aims of the land management and the respect to the rest of competitions that come together in the territory and affect in the configuration of that one, to provide to the land management of mechanisms for his management and execution.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

Desde que Baleares asumiera la competencia en ordenación del territorio se ha caracterizado por dedicar especial atención a esta función pública, desarrollándola en principio a través de un cuerpo legislativo propio y más tarde, dotándose de diferentes instrumentos que, tanto desde la escala regional como subregional, planifican desde el punto de vista de la ordenación territorial la totalidad del archipiélago.

La conciencia por mantener y preservar un territorio limitado desde el punto de vista superficial y sometido a importantes presiones, fundamentalmente por el interés turístico y por su propio carácter insular, son motivos que explican la apuesta de esta comunidad por desarrollar tempranamente su política en planificación territorial.

En la actualidad, y tomando como referente el conjunto de Comunidades Autónomas, Baleares ocupa un lugar destacado por la labor desarrollada pero también por tratarse de una de las pocas comunidades españolas que ha logrado dotar de instrumentos de planificación territorial la totalidad de su territorio.

En este escenario, se entiende prioritario, fundamentalmente en comunidades que han culminado su etapa de planificación territorial, comenzar a desarrollar y poner en marcha mecanismos con capacidad para ejecutar las políticas territoriales. Y las propias Directrices de Ordenación Territorial de Baleares ya son pioneras en este aspecto. Así frente al carácter más estratégico de algunos instrumentos de planificación territorial en otras Comunidades Autónomas, principalmente los de escala regional, Baleares opta por un lado, por incluir un título específico en la Ley 6/1999, de 3 de abril, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación Territorial, dedicado a lo que denomina "gestión territorial" y que trata de establecer las reglas para su propio desarrollo y por otro, se dota de mecanismos desde la propia planificación territorial con el claro objetivo de poder ejecutar el modelo territorial que propone. Baleares, evidencia con ello su apuesta por ir un paso más allá y posibilitar la ejecución de parte de los objetivos en política territorial.

A grandes rasgos, Baleares apuesta desde bien pronto por un modelo de ciudad compacta, lo que a día se traduce casi simultáneamente en el entendimiento de un

modelo más sostenible. Pero apuesta además, por una visión integrada y conjunta de desarrollo social y económico de las islas, en armonía con la protección de sus recursos naturales, para lo que la planificación territorial, entre otras medidas, aboga por la mejora y mayor eficiencia del uso del suelo capaz de otorgar una mayor calidad en los asentamientos<sup>1</sup>.

Y en este contexto, las Áreas de Reconversión Territorial tienen un papel fundamental. Dejando al margen la propia oportunidad de esta figura e incluso su idoneidad con los principios que propugna y sin obviar las incesantes críticas que desde su implantación ha generado, el interés de su estudio reside en su carácter de mecanismo que, previsto desde la planificación territorial, trata de alcanzar parte de los propios objetivos de la ordenación territorial, dotando con ello de ejecutividad y operatividad a esta función pública de manera autónoma, sin obviar por ello el protagonismo de otras instancias administrativas, pero a su vez, sin optar por la práctica casi generalizada de delegar la ejecución de la planificación territorial en buena parte a otros niveles administrativos, fundamentalmente el local a través de su planeamiento urbanístico.

---

## 2. LAS COMPLEJAS RELACIONES ENTRE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

---

Como preciso punto de partida, se ha de hacer siquiera una somera referencia a la esencia de la cuestión que el trabajo aborda y que se remonta a la problemática relación que tradicionalmente han presentado dos funciones públicas tan afines como son la ordenación del territorio y el urbanismo, lo que se intensifica cuando ambas se desarrollan a través de las técnicas de planificación y coinciden en un mismo ámbito territorial.

No ha de olvidarse que en sus orígenes la ordenación del territorio surge en el marco legislativo preconstitucional del urbanismo, con las necesarias referencias a la Ley del Suelo de 1956, más tarde sustituida por la Ley del Suelo de 1976. Posteriormente, con la promulgación de la Constitución Española de 1978, se deslindan definitivamente, apareciendo ambas como competencias diferenciadas.

Pese a la diferenciación formal que incorpora el texto constitucional, la experiencia nos dice que el límite dónde comienza y acaba una y otra competencia, sigue siendo objeto de un eterno debate. Básicamente en diferencias Sentencias, el Tribunal Constitucional, ha ido abordando qué ha de entenderse por ordenación del territorio. Como obligada referencia, una de las primeras resoluciones que lo aborda, la STC 77/1984,

1 Vid. Ezquiaga (2004): pp. 36-73.

de 3 de julio<sup>2</sup>, cuyo FJ 2 establece como la competencia en ordenación territorial *“tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial”*. Por su parte, en la STC 149/1991, de 4 de julio<sup>3</sup>, ya se alude expresamente a la problemática delimitación de la ordenación del territorio, precisamente por el carácter transversal que presenta, así en su FJ 1, con remisión a la Carta Europea de Ordenación del Territorio, señala *“La ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud. La Carta Europea de Ordenación del territorio, aprobada por la CEMAT... la define como “expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad... Esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo. Cuando todas esas actuaciones sobre un mismo territorio corresponden a una sola Administración, o en términos más generales, a un solo ente público, la ordenación del territorio planteará siempre problemas de organización, pero no originará más problemas jurídicos en sentido estricto que aquellos que surjan de la relación entre las potestades de la Administración (o los poderes del ente público) y los derechos de los particulares”*.

De manera reciente, en STC 57/2015, de 18 de marzo<sup>4</sup>, recoge en el FJ 14, sus principales pronunciamientos en torno a las competencias en ordenación del territorio y urbanismo, sintetizando la doctrina constitucional al referirse a la presencia de la ordenación del territorio *“... siempre que existe un interés supramunicipal en las decisiones sobre el cómo, cuándo y dónde deben surgir y desarrollarse los asentamientos humanos...”*

Esta cuestión ha sido abordada de manera reciente por Menéndez<sup>5</sup> quien a propósito del interrogante sobre dónde está la divisoria entre la ordenación del territorio y el urbanismo, señala que *“No existe o, al menos no es nítida, pues es evidente que también se ordena la ciudad con actuaciones de ordenación del territorio y no meramente urbanísticas (en el sentido antes expuesto), como la construcción de nuevos ejes viarios o de carreteras de circunvalación, la ampliación de puertos o aeropuertos y otras actuaciones con incidencia territorial, cualquiera que sea su promotor”*, a la par que destaca como *“... es muy difícil trazar una distinción nítida*

2 BOE núm. 181, de 30/07/1984.

3 BOE núm. 180, de 29/07/1991.

4 BOE núm. 98, de 24/04/2015.

5 Menéndez (2015): pp. 44.

*entre ordenación del territorio y urbanismo y eso explica, seguramente, que se hay impuesto el criterio formal del carácter municipal o supramunicipal de la actuación...*<sup>6</sup>.

Éste constituye precisamente uno de los principales conflictos actuales que explica la cuestión que en el trabajo se aborda, esto es, como determinadas actuaciones tradicionalmente urbanísticas se prevén desde la planificación territorial justificadas en el carácter supramunicipal o el interés regional que presentan, y que se intensifica en la medida en que dichas competencias residen en diferentes Administraciones territoriales.

De hecho, la práctica totalidad de legislaciones en ordenación territorial recogen diferentes instrumentos que, aun con particularidades, presentan como nexo común el suponer una “intervención directa de la administración autonómica en la transformación urbanística del suelo”<sup>7</sup>, lo que por algún autor se ha venido en llamar “urbanismo supramunicipal”<sup>8</sup>.

La reflexión, sin embargo, va mucho más allá y se encuentra en la propia necesidad, cada vez más latente, de la ordenación del territorio por dotarse de figuras con las que poder ejecutar y alcanzar los propios objetivos que con su aprobación se plantea, en síntesis, materializar sus objetivos<sup>9</sup>. A modo de ejemplo, Andalucía opta por incluir en sus instrumentos de planificación territorial subregional las denominadas Áreas de Oportunidad, ámbitos con los que busca dar respuestas a las necesidades supramunicipales pero que a la par coadyuven a vertebrar y cohesionar el territorio<sup>10</sup>. Otros de los tantos ejemplos, son las Actuaciones Integrales Estratégicas, incluidas por el Plan de Ordenación Litoral de Cantabria o las propias Actuaciones Territoriales Estratégicas, instrumento incluido en la Estrategia Territorial Valenciana que las define como “aquellas que tienen por objeto la ordenación, gestión y desarrollo de determinadas intervenciones singulares en el territorio generadoras de un positivo impacto económico, ambiental y social, con ámbito de influencia supramunicipal y que contribuyen al logro de los objetivos y principios directores

6 De interés sobre el particular, tanto sobre las propias competencias, como los diferentes conflictos que se originan entre ordenación del territorio y urbanismo, pero también entre éstas y otras materias sectoriales con incidencia en las mismas, entre otros, los trabajos de Sánchez (1996); Menéndez (2001); Baño (2005); Muñoz y López (2007); Rebollo, Jiménez y López (2007) o, más recientemente, Parejo (2017). Centrado en la relación entre la planificación territorial y la planificación turística, vid. Razquin (2002): pp. 111-147. También de interés por su análisis de la jurisprudencia sobre la cuestión, Corchero (2016). Nos remitimos a estos trabajos, pues el estudio de la evolución y problemática en el marco de las relaciones entre planificación territorial y planeamiento urbanístico, desbordaría el objeto y propósito del presente estudio.

7 Con tal denominación, realiza un interesante análisis de la situación en el marco autonómico comparado, Cruz (2016).

8 Vaquer (2012): pp. 115-138.

9 Rando (s.f.)

10 Sobre la figura de las Áreas de Oportunidad y su inclusión en el marco de la ordenación del territorio en Andalucía, vid. Rando (s.f.).

de la *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*". Todo ello pese a que, debe insistirse, las diferencias y particularidades que presentan cada una de estas figuras son importantes, y aún queda un importante camino por recorrer para perfilarlas, fundamentalmente, en lo relativo a su articulación entre las dos Administraciones presentes y la forma de gestión.

---

### 3. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN BALEARES: BREVES REFERENCIAS

---

#### 3.1. *Antecedentes*

Baleares ha desarrollado una intensa labor en desarrollo de su competencia en ordenación del territorio. La Constitución Española reconoce en su artículo 148.1.3º a las Comunidades Autónomas la potestad para asumir con carácter exclusivo la competencia en "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda", atribución expresamente acogida por todas.

Sin embargo, con anterioridad al propio marco constitucional, el régimen urbanístico de Baleares fue regulado de manera global mediante el Plan Provincial aprobado por el Ministerio de la Vivienda el 4 de abril de 1973<sup>11</sup>.

El artículo 10.3 de la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, le atribuye la competencia exclusiva en "ordenación del territorio, incluido el litoral, urbanismo y vivienda", pero junto a aquella, en su artículo 39.8, reconoce a los Consejos Insulares, además de las competencias que le correspondan como corporaciones locales, la facultad de asumir en su ámbito territorial la función ejecutiva y la gestión, conforme al propio Estatuto de Autonomía, en materia de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, medio ambiente y ecología". A partir de dicha atribución, Baleares ha ejercido a través de distintas leyes su competencia en ordenación del territorio.

La Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, constituye el primer marco legislativo dictado por la comunidad en desarrollo de su competencia. De manera similar a otros cuerpos legislativos, acoge la definición dada por la Carta Europea de Ordenación del Territorio<sup>12</sup> (CEOT), como "*la expresión*

11 El hito de este plan, bajo la cobertura de la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana y, aunque se pusieron en marcha diversos planes provinciales, reside en que únicamente fueron aprobados tres: el Plan Provincial de Barcelona (1963), el Plan Provincial de Guipúzcoa (1966) y el propio Plan Provincial de las Islas Baleares (1973). Sobre el Plan Provincial de las Islas Baleares, vid. Benabent (2006): pp. 115-119 y De Elizalde (1985): pp. 405-415.

12 Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España), en el seno de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio.



*espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad"* y sus caracteres como política territorial, democrática, global, funcional y prospectiva, concepiéndola como una política que ha de ser clara, viva y flexible; con señalamiento de metas a largo plazo, con programas a medio plazo y con posibilidad de revisión y adaptación a corto plazo; una política en la que el planeamiento, la programación, el seguimiento y la sensibilidad ante las evoluciones sociales son aspectos fundamentales.

Entre los instrumentos creados por la Ley 8/1987 figuraban cuatro: Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales, Planes Directores Sectoriales y Planes de Ordenación del Medio Natural.

Bajo la vigencia de esta ley fueron aprobadas las Directrices de Ordenación Territorial de Baleares (Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y Medidas Tributarias), instrumento de planificación territorial de ámbito regional del archipiélago.

### *3.2. Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares*

La Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares (LOTB), tiene entre sus objetivos fijar el marco adecuado para la transferencia de la competencia en ordenación del territorio a los Consejos Insulares, diseñando, en los aspectos básicos, los fundamentos de una política territorial coordinada e integradora desde el entendimiento que la configuración del archipiélago facilita que cada una de las islas lleve a cabo la ordenación de su territorio de manera autónoma a través de las instituciones propias, convirtiendo al gobierno autonómico en garante de los aspectos de ordenación que trascienden el ámbito insular<sup>13</sup>.

Consecuencia de lo anterior, es el papel relevante que asumen los Planes Territoriales Insulares, figura que sustituye a los Planes Territoriales Parciales de su predecesora y que se instituye en el instrumento clave en la planificación territorial de la isla, a los que se faculta para desarrollar aspectos de tal entidad como la atribución de techos de crecimiento para cada uso y área, la protección del medio ambiente, la ubicación de los equipamientos de interés supramunicipal y en suma, establecer la estructura orgánica de cada isla. Además, a los Planes Territoriales Insulares, se les asigna, en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial, la ordenación de todo aquello que, trascendiendo el ámbito municipal, se refiera a los asentamientos humanos, a las actividades y a los usos a realizar sobre el territorio, a la creación de servicios comunes para los municipios, así como a aquellas medidas destinadas a una mejora de la calidad de vida y a la protección del medio natural.

13 Para una visión de conjunto sobre la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, vid. la obra de Munar, Blasco y Giménez (2006).

El nuevo texto opta por mantener los Planes Directores Sectoriales, a la vez que prescinde de los Planes de Ordenación del Medio Natural y refuerza los mecanismos de coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones competentes, modificando la composición y funciones de la Comisión de Coordinación de Política Territorial.

La LOTB, mantiene su vigencia pese a las diferentes modificaciones que han afectado a su contenido. Es una ley caracterizada por su sencillez y brevedad, conformada por diecisiete artículos que se distribuyen en dos títulos y que se complementa con cuatro disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

### *3.2.1. Objetivos y principios*

La LOTB parte de tres objetivos fundamentales, a saber, la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, disponer de una estructura espacial adecuada que permita conseguir un desarrollo socioeconómico compatible con la utilización racional de los recursos naturales y garantizar la protección y mejora del medio ambiente. Estos objetivos generales que acoge la legislación balear responden a los acogidos por la CEOT del año 1986 y reflejados en las sucesivas legislaciones autonómicas.

A partir de ellos, se formulan un total de siete principios que informan la actuación de las Administraciones públicas y que se materializan a través de los propios instrumentos de ordenación territorial. Entre los principios que se propone la ordenación del territorio en Baleares, enumerados en el artículo 2 de la LOTB, se encuentran:

- Regular las dimensiones físicas de los asentamientos, incluidos los vinculados a los sectores productivos secundario y terciario.
- Ordenar la distribución espacial de las instalaciones productivas propias de los sectores primario y secundario, mediante la utilización de procedimientos de fomento o de disuasión en relación con las instalaciones existentes o futuras.
- Fijar los núcleos de población que, por sus características y posibilidades, deban ser impulsores del desarrollo socioeconómico de una zona.
- Definir las áreas territoriales que, por su idoneidad actual o potencial para la explotación agrícola, forestal o ganadera, o por la riqueza paisajística o ecológica, deban ser objeto de especial protección.
- Ordenar las infraestructuras, las instalaciones, los equipamientos y los servicios, y definir sus criterios de diseño, sus características funcionales y su localización, de manera que se consiga una configuración racional de estos elementos estructurantes en las diferentes islas.

- Establecer un sistema de coordinación de las diferentes políticas sectoriales de los diversos órganos de la Administración, de manera que se asegure su integración en una visión de conjunto de los problemas territoriales.
- Promover la participación de la sociedad en el proceso de ordenación territorial y formalizarla, a fin de conseguir que este proceso responda a las aspiraciones y necesidades de la población.

### *3.2.2. La atribución de competencias a los Consejos Insulares*

Una de las particularidades del marco normativo balear en ordenación del territorio, que en buena medida motiva la propia LOTB, es el protagonismo conferido a los Consejos Insulares a los que se les atribuye competencias en la elaboración y aprobación de determinados instrumentos de ordenación territorial. Tanto el Estatuto de Autonomía de Baleares, al prever en su artículo 38.9 la posibilidad de que asuman la función ejecutiva y de gestión en la ordenación del territorio, como la propia LOTB, que busca fijar el marco adecuado para la posterior transferencia de competencias diseñando para ello una política territorial coordinada e integradora, son la antesala de la Ley 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de ordenación del territorio.

Así, compete a los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca y de Ibiza y Formentera, como competencias propias, en el marco de lo dispuesto en la legislación de ordenación territorial, las relativas a los Planes Territoriales Insulares, y los Planes Directores Sectoriales, junto a otras que expresamente le atribuye la Ley 2/2001, reservándose la Administración autonómica sus potestades en relación a las Directrices de Ordenación Territorial. De esta forma, los Consejos Insulares son los auténticos protagonistas en la elaboración y aprobación de los Planes Territoriales Insulares, y también, aunque no con la generalidad anterior, en la elaboración y aprobación de determinados Planes Directores Sectoriales. Sobre estos últimos tienen atribuida la competencia, en su correspondiente ámbito insular, para la elaboración y aprobación del Plan Director Sectorial de Canteras, el Plan Director Sectorial de Residuos Sólidos No Peligrosos, el Plan Director Sectorial de Ordenación de la Oferta Turística, el Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales y el Plan Director Sectorial de Campos de Golf. Para el resto, de ámbito insular, habrá que estar a lo que establezcan las correspondientes leyes en cuanto a la competencia para su elaboración y aprobación<sup>14</sup>.

Por su parte, a la Comisión de Coordinación de Política Territorial<sup>15</sup> se le atribuye la función de velar por la coordinación necesaria de las actuaciones territoriales de

14 El artículo 7 de la Ley 2/2001 establece las competencias atribuidas a los Consejos Insulares.

15 Decreto 13/2001, de 2 de febrero, de organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación de Política Territorial (BOIB núm. 18, de 10/02/2001).

las distintas Administraciones públicas. La propia composición evidencia la relevancia de los Consejos Insulares, representados de manera paritaria en el mismo junto al gobierno autonómico. Así de los doce miembros que lo integran, seis lo hacen en representación del Gobierno de las Islas Baleares y los seis restantes se distribuyen a razón de dos representantes por cada uno de los tres Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza y Formentera (artículo 4.3. LOTB). Entre las funciones que se le atribuye le corresponde, entre otras, participar en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial mediante la emisión de informes.

### *3.2.3. Instrumentos de planificación territorial*

El artículo 3 de la LOTB enumera los instrumentos previstos en la Comunidad Autónoma para el desarrollo de su política territorial que, a su vez, son desarrollados en el núcleo fundamental de la LOTB, el título II. Son instrumentos de planificación territorial en las Islas Baleares: Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Insulares y Planes Directores Sectoriales.

#### *3.2.3.1. Directrices de Ordenación Territorial*

Las Directrices de Ordenación Territorial de Baleares (DOTB), reguladas en los artículos 5 a 7 de la LOTB, son el instrumento superior y básico de la ordenación territorial del archipiélago. Las DOTB, formulan los principios que deben guiar las actuaciones públicas y privadas que se lleven a cabo sobre el territorio y en particular, fija las pautas y reglas generales en torno a cinco grandes bloques:

- Límites dirigidos al planeamiento urbanístico, así le corresponde la determinación de los límites y los techos máximos de crecimiento de los diversos usos del suelo y los límites de su materialización.
- Desarrollo económico, en particular se le atribuye el establecimiento de prescripciones para el desarrollo económico que incida en el territorio.
- Protección medioambiental, fijando reglas orientadas a la protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales.
- Coordinación con la planificación sectorial, para lo que debe fijar los criterios que se han de observar en la redacción de los planes directores sectoriales que se prevean.
- La localización y la ejecución de infraestructuras y de equipamientos.

A nivel procedimental, su elaboración compete a la Consejería competente en ordenación del territorio, Consejería de Territorio, Energía y Movilidad, que debe iniciar el procedimiento mediante la redacción de una propuesta elaborada en colabora-

ción con los Consejos Insulares y en la que se contenga la justificación, mediante la correspondiente documentación escrita y gráfica, de los criterios generales adoptados. Sin duda, es destacable este aspecto en la medida en que desde el primer momento participan activamente los Consejos Insulares, respondiendo así al espíritu autonómico de fomentar una ordenación territorial de cercanía y consenso, pero además esta propuesta debe someterse a información pública<sup>16</sup> y a informe de la Administración General del Estado, de los Consejos Insulares y de los Ayuntamientos de las Islas Baleares, así como del resto de las Consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma. Nuevamente es adecuado, insistir en el fomento de la participación y coordinación interadministrativa que el texto legal favorece desde antes de la propia redacción del instrumento de planificación territorial, en lo que no es más que su fase de “propuesta”, lo que evidencia la intención de dotarlo desde el primer momento del mayor grado de consenso posible.

A la luz de los resultados de los trámites llevados a cabo, procederá la redacción definitiva de la propuesta de DOTB, que se someterá nuevamente a los trámites de información pública y consulta con un plazo mínimo de un mes, para el caso en que la nueva redacción altere sustancialmente el contenido del texto inicial. Tras la tramitación, le compete a la Consejería competente la elaboración de una propuesta de anteproyecto de ley que será sometida a informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial por un plazo máximo de dos meses y tras la emisión del informe, se remitirá al Consejo de Gobierno para su aprobación como proyecto de ley. Por último, compete al Parlamento debatir y, en su caso, aprobar el proyecto de ley de Directrices de Ordenación Territorial.

### 3.2.3.2. Planes Territoriales Insulares

Los Planes Territoriales Insulares (PTI), en desarrollo de las DOTB, son los instrumentos generales de ordenación del territorio de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera.

Como se adelantaba, compete al Consejo Insular su elaboración y aprobación, así como revisión y modificación.

Entre las determinaciones que han de integrarlos, enumeradas en el artículo 9 de la LOTB, destaca el diagnóstico territorial del ámbito que planifica con especial atención a los recursos naturales, población, planeamiento urbanístico vigente y situación socioeconómica, el estudio de las posibilidades de desarrollo socioeconómicos de las distintas áreas con características homogéneas, con determinación de objetivos, el establecimiento de techos máximos de crecimiento para cada uso

16 Artículo 7.1.b) LOTB.

y distribución espacial, la fijación de los criterios específicos para la redacción de Planes Directores Sectoriales cuya aprobación compete a los Consejos Insulares o el establecimiento de criterios para la ordenación de terrenos colindantes de diferentes municipios.

Resaltar la posibilidad prevista en la LOTB para que, en el marco de la tramitación de los PTI, se formule un avance previo que será sometido a consulta e información pública por plazo no inferior a un mes a la aprobación inicial, en la medida en que favorece la cada vez más necesaria participación ciudadana. Sin embargo, a diferencia de las DOTB en que es preceptivo este documento previo o "propuesta", en los PTI es potestativo<sup>17</sup>.

Acordada su aprobación inicial, el PTI ha de someterse a información pública por un período mínimo de dos meses mediante publicación de anuncios en el Boletín Oficial de las Islas Baleares y, como mínimo, en uno de los periódicos de mayor circulación de la isla. En este plazo, se debe solicitar informe, en el ámbito de las respectivas competencias, al Gobierno de las Islas Baleares, a todos los Ayuntamientos de la isla y a la Delegación del Gobierno, pudiendo ser consultados igualmente los organismos y las entidades de carácter supramunicipal cuyo parecer se considere relevante. Si a la luz de dichas consultas, se observan discrepancias sustanciales, se abrirá un período de consulta entre estas Administraciones para su resolución, de igual manera si se introducen modificaciones sustanciales respecto al documento inicial, se abrirá un nuevo período de información pública y consulta por idéntico plazo al inicial. Redactado el documento definitivo, el Pleno del Consejo Insular, previo informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial, es el competente para su aprobación.

### 3.2.3.3. Planes Directores Sectoriales

Los Planes Directores Sectoriales (PDS), regulados en los artículos 11 a 13 de la LOTB, pese al reconocimiento expreso de la ley como instrumento de ordenación territorial, es un instrumento de ordenación sectorial cuyo objeto es "regular, en ámbitos materiales determinados, el planeamiento, la proyección, la ejecución y la gestión de los sistemas generales de infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de recursos".

Las determinaciones de los PDS deben ajustarse a las de las DOTB, en cuyo marco desarrollan su contenido con aspectos tales como la definición de los objetivos que persigue, el análisis de los aspectos sectoriales a los que se refiere el plan y la formulación de un diagnóstico de eficacia en relación con el sistema

17 Artículo 10.2 LOTB.

general de asentamientos humanos, con la actividad económica y con el medio ambiente y los recursos naturales o su articulación tanto con los PTI como con el planeamiento municipal existente, con determinación expresa de las vinculaciones que establece.

Significativo el doble carácter que, en el procedimiento de elaboración y aprobación, se otorga a este instrumento. De esta forma, se atribuye su elaboración y aprobación a los Consejos Insulares cuando así esté previsto por las leyes de atribución de competencias, en el marco del PTI correspondiente, para ordenar alguno de los elementos relativos a los sistemas generales, infraestructuras, equipamientos, servicios o actividades de explotación de recursos, en su respectivo ámbito territorial. En los restantes casos, la elaboración y aprobación, en desarrollo de las DOTB, corresponde al Gobierno autonómico, pudiendo tener carácter insular o suprainsular.

### *3.3. Estado de la ordenación del territorio en Baleares*

Baleares, constituye sin duda alguna un claro ejemplo de celeridad en dotarse de instrumentos de planificación territorial. Como se adelantaba, desde el año 1999 cuenta con un instrumento de ámbito regional, las DOTB, aprobada por Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y Medidas Tributarias (LDOTB)<sup>18</sup>.

Las DOTB establecen el marco jurídico que posibilita (y precisa) la posterior redacción de los instrumentos de ámbito subregional, PTI, para los que tiene carácter vinculante, así como para los diversos PDS. El modelo territorial determinado por las DOTB, se establece en dos grandes ejes: las áreas homogéneas de carácter supramunicipal, coincidente con las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y las Pitiusas y que determina los tres PTI del archipiélago, y el propio sistema de infraestructuras de equipamientos. Especial detenimiento se confiere este último, indicando el conjunto de instrumentos precisos para su desarrollo, como los Planes Directores Sectoriales de Movilidad, de Gestión de Residuos, Energético, de Telecomunicaciones, de Saneamiento o el Plan Hidrológico de las Islas Baleares.

Especialmente significativo resulta su interés por la “gestión territorial” a la que las DOTB dedican un título, en el que se establecen las normas y los procedimientos

18 Como dato, este texto fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Presidente del Gobierno, contra determinados preceptos (art. 61.4, 79.2 y disposiciones adicional vigésimo segunda), dando lugar a la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2007, de 1 de marzo (BOE núm. 74, de 27/03/2007). En el fallo se declaran inconstitucionales y nulos el art. 64.1, el carácter vinculante del informe previsto en el art. 79.2 y la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 6/1999, de 3 de abril, por la que son aprobadas las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias.

para posibilitar la elaboración de los diferentes PTI, instrumentos para el desarrollo de las DOTB (como expresamente los denomina), y para los que incluso concreta el plazo temporal en que deben aprobarse, así como las reglas para la adaptación de los PDS preexistentes y de los instrumentos de planeamiento general.

La aprobación temprana de las DOTB y previa a los instrumentos subregionales, a la vez que concreta y precisa en sus determinaciones, constituye sin duda un éxito y claro ejemplo de cómo debiera haberse desarrollado la planificación territorial en otras Comunidades Autónomas, ya que la verdadera función de la ordenación del territorio y donde puede desplegar sus efectos es en una etapa previa. Es una obviedad tanto la menor complejidad como los mayores beneficios que genera ordenar un territorio carente de una masiva transformación frente a la función reparadora a la que se enfrenta la ordenación territorial cuando planifica en un momento posterior<sup>19</sup>.

Con posterioridad a las DOTB, fueron aprobados los instrumentos de planificación territorial subregional de las islas, los denominados PTI: Menorca (2003)<sup>20</sup>, Mallorca (2004)<sup>21</sup> e Ibiza y Formentera (2005)<sup>22</sup>. Como se indica, las islas es el ámbito contemplado en el archipiélago balear para el desarrollo de la planificación subregional. Con la aprobación de estos instrumentos, queda completada la planificación territorial de ámbito regional y subregional de Baleares, situándose como una de las primeras Comunidades Autónomas que logra tal tarea.

De igual forma se ha desarrollado una importante política de planificación territorial sectorial, tanto a nivel autonómico como insular. Entre los Planes Directores Sectoriales competencia del gobierno autonómico han sido aprobados: Energético (2005), Telecomunicaciones (2006) y Transportes (2006). Como Planes Directores Sectoriales competencia del Consejo Insular de Mallorca: Carreteras (1998/2009), Canteras (1999), Residuos de demolición, voluminosos, neumáticos fuera de uso (2002), Residuos Sólidos Urbanos (2006). Otros instrumentos de esta categoría son el Plan Director Sectorial para la Gestión de los de Residuos No Peligrosos de Menorca (2006), el de la Oferta Turística de las Islas de Ibiza y Formentera (1999) o el de Carreteras de Ibiza (2016).

19 De particular interés por el condicionante turístico de Baleares. Sobre el particular vid. Blasco (2002): pp. 215-286. También de gran interés la obra de Bouazza (2007): pp.21-48, en la que se aborda la ordenación del territorio en Baleares desde la perspectiva de la planificación turística.

20 Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Menorca, en sesión extraordinaria de 25 de abril de 2003, de aprobación definitiva del PTI de Menorca (BOIB núm. 69, de 16/05/2003).

21 Acuerdo del Pleno del Consejo de Mallorca, en sesión celebrada el 13 de diciembre de 2004, de aprobación definitiva del PTI de Mallorca (BOIB núm. 188, de 31/12/2004).

22 Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Ibiza, en sesión de 21 de marzo de 2005, de aprobación definitiva del PTI de Ibiza (BOIB núm. 50, de 31/03/2005).



---

#### 4. LAS ÁREAS DE RECONVERSIÓN TERRITORIAL

---

El interés de las Áreas de Reconversión Territorial (ART) reside en constituir un mecanismo que, previsto desde la planificación territorial, busca ejecutar determinados objetivos de la propia ordenación del territorio en el ámbito que ordena. Precisamente una de las carencias de esta función pública reside en su etapa de puesta en marcha o ejecución de las previsiones, propuestas y objetivos formulados en los diferentes instrumentos.

Las denominadas Áreas de Reconversión Territorial previstas por la legislación balear tienen su amparo legal en el propio texto de la LDOTB cuya regulación jurídica se incluye en el título I “Las áreas homogéneas de carácter supramunicipal”, capítulo VII “Áreas de reconversión territorial (ART)”.

La propia exposición de motivos de la meritada ley ya adelanta que, ante la necesidad de mejorar y dedicar grandes esfuerzos a una mayor eficiencia del uso del suelo y para otorgar una mayor calidad a los asentamientos, se crean las ART con dos instrumentos específicos, los Planes de Reconversión Territorial y los Proyectos de Mejora Territorial.

Las DOTB concretan su objeto centrado en definir un modelo territorial para las Islas Baleares sustentado en tres principios: un desarrollo equilibrado entre los diferentes ámbitos territoriales y sectoriales de las islas y una mejora de la calidad de vida de sus habitantes; una utilización sostenible en términos ambientales del suelo y de los recursos naturales y una mejor distribución en el espacio de los usos y actividades productivas; una protección de la calidad ambiental, el paisaje, la biodiversidad y el patrimonio histórico.

El modelo territorial por el que apuesta las DOTB está fundamentado en cuatro elementos básicos: áreas homogéneas de carácter supramunicipal, áreas sustraídas al desarrollo urbano, áreas de desarrollo urbano y sistema de infraestructuras y equipamientos. Las áreas de desarrollo urbano se configuran como los suelos aptos para los asentamientos urbanos, y para su consecución, las DOTB establecen la necesidad de que los PTI contengan medidas que fomenten el equilibrio territorial mediante la potenciación de los núcleos urbanos atendiendo a su función en cada isla y favoreciendo la recalificación y reutilización de los ya existentes en lugar de los nuevos crecimientos. Además, aspiran a un modelo de compactación, evitando la expansión de los nuevos crecimientos y para ello apuesta por regenerar la ciudad existente, antesala de lo que años más tarde fundamentará la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, regulación actualmente integrada en el vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Pero las DOTB van un paso más allá y lo dotan de contenido, apostando por el fomento y la incentivación de los núcleos de tipología tradicional frente a los nuevos

crecimientos para lo que se centran en revitalizar las zonas degradadas de los núcleos urbanos mediante su reutilización y esponjamiento. El mecanismo empleado, la creación de ART, figura que recoge las propias Directrices pero cuyo desarrollo y concreción delega a los planes insulares (PTI), si bien señala los ámbitos que hayan de ser objeto de esta figura: centros históricos degradados, zonas turísticas donde puedan aplicarse operaciones de las previstas en el Plan Director de Ordenación de la Oferta Turística y zonas en que, por la tipología y calidad constructiva de sus edificios, se haga necesaria una rehabilitación y eliminación de elementos singulares que supongan un deterioro de la calidad ambiental o paisajística del ámbito. Además, se les dota del instrumento que posibilite su ejecución, los Planes y Programas de Actuación<sup>23</sup>.

Pero también complementa lo anterior, fomentando la compactación de la ciudad existente y evitando o, al menos, tratando de limitar los nuevos crecimientos. Significativas son las previsiones en este sentido, reguladas en sus artículos 32, 33 y 34, referidas a las determinaciones para los crecimientos de las áreas de desarrollo urbano. Las DOTB, con carácter general, establecen que los nuevos suelos urbanizables o aptos para la urbanización destinados a uso residencial, turístico o mixto deben desarrollarse de forma integrada o contigua a los núcleos ya existentes, excluyendo los que sean de uso industrial o de servicios. Además, señala tres condiciones que han de cumplir para acreditar que efectivamente están integrados o son contiguos a núcleos existentes: deberá haber contacto entre el área de transición del suelo urbano, urbanizable o apto para la urbanización y el nuevo polígono o sector; deberá haber interconexión de los sistemas viarios; y, por último, no todos los espacios intermedios pueden estar clasificados como suelo rústico.

Además de concretar el modelo de crecimiento, las DOTB establecen límites precisos a los nuevos crecimientos. La legislación balear es pionera en este sentido, siendo uno de los primeros marcos autonómicos en los que desde la planificación territorial se imponen límites al planeamiento urbanístico, tendencia que más tarde será acogida por otras comunidades como Andalucía que a través del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, hace lo propio en su norma 45<sup>24</sup>. El artículo 33 de las DOTB faculta a los PTI para limitar el incremento del suelo clasificado como urbanizable o apto para la urbanización, destinado a uso residencial, turístico o mixto, sin computar las superficies destinadas a grandes equipamientos que formen parte del nuevo polígono o sector, por cada municipio, según unos porcentajes máximos por isla que establece con un horizonte temporal de diez años. Los porcentajes

23 Artículo 28 LDOTB.

24 Vid. Vera (2010): pp. 422-425.

máximos se fijan en un 10% para la Isla de Mallorca, 12% para la Isla de Menorca y un 10% para las Islas de Ibiza y Formentera. Pero también limita la población máxima de crecimiento a una densidad media de 100 habitantes por hectárea. Incluso precisa las reglas para calcular el porcentaje máximo de crecimiento, a cuyo fin computa el suelo urbano y el suelo urbanizable apto para la urbanización con plan parcial con aprobación definitiva a la entrada en vigor de las DOTB, exceptuando el reclasificado como suelo rústico por disposición de las propias Directrices.

Por último, las DOTB determinan los criterios conforme a los cuales se realizará la atribución del incremento del suelo urbanizable o apto para la urbanización, entre las que se incluyen las superficies de suelo destinadas a Planes de Reconversión Territorial, incluidas las áreas turísticas, y otros como, las necesidades de dinamización económica de un municipio inmerso en un proceso de disminución del empleo y de las actividades económicas tradicionales en su ámbito, la disponibilidad de solares no edificados en el suelo urbano en cada municipio, las necesidades de suelo para el desarrollo demográfico, las variaciones de la composición media familiar y de las superficies de las viviendas o el fomento del equilibrio interterritorial referido a actividades económicas y de empleo.

#### *4.1. Las Áreas de Reconversión Territorial en las Directrices de Ordenación Territorial*

Las DOTB contienen una regulación escueta de las Áreas de Reconversión Territorial, a las que dedica el capítulo VII de su título I, artículos 37 a 40, limitándose a señalar las Administraciones competentes para llevarlas a cabo, su finalidad u objeto, los instrumentos para su ejecución y la vinculación de su establecimiento para los instrumentos de planeamiento urbanístico general.

De conformidad con las DOTB, las ART son actuaciones que tienen por objeto restituir o mejorar el paisaje rural o urbano y cuando aquellas sean precisas, los Ayuntamientos, los Consejos Insulares y el Gobierno autonómico de acuerdo con ellos, podrán llevarlas a cabo. Pese a su brevedad, sí que resulta de interés esta previsión que requiere el acuerdo de las tres instancias administrativas con competencias: local, provincial y autonómica.

Igualmente es destacable que se fijen concretos instrumentos para su ejecución como el Plan de Reconversión Territorial y el Proyecto de Mejora Territorial. El primero tiene por objeto la realización en áreas de desarrollo urbano, de operaciones de esponjamientos, de implantación o mejora de los equipamientos, de infraestructura y de dotaciones de servicios, mientras el segundo se centra en la mejora del paisaje urbano o rural. La aprobación definitiva de cualquiera de estos instrumentos tiene idéntica consecuencia: la declaración de utilidad pública, a los efectos de expropiación, de las actuaciones que en ellos se establezca.

Por último, la previsión por parte de los instrumentos de ordenación territorial de áreas sujetas a un Plan de Reconversión Territorial conlleva la consecuente obligación para los Ayuntamientos de incorporar su delimitación en sus instrumentos de planeamiento general.

#### 4.2. Las Áreas de Reconversión Territorial en los Planes Territoriales Insulares

El desarrollo de la previsión contenida en las Directrices relativa a la figura de las ART es materializada por los diversos planes territoriales que, a nivel subregional, son aprobados por cada isla.

##### 4.2.1. Plan Territorial Insular de Mallorca

El documento originario del PTI de Mallorca enumera en la norma 39, las treinta y siete ART previstas en su ámbito, conforme a la siguiente distribución:

<b>ART. 1</b>	ANEI Serra de Tramuntana, valorización y restauración ecológica y ambiental	
<b>ART. 2</b>	ANEI Barrancos de Son Gual y Xorrigo, valorización y restauración ecológica y ambiental	
<b>ART. 3</b>	ANEI Massis de Randa, valorización y restauración ecológica y ambiental	
<b>ART. 4</b>	ANEI Na Borges, valorización y restauración ecológica y ambiental	
<b>ART. 5</b>	Conectores paisajísticos locales	
<b>ART. 6</b>	Conector paisajístico lineal na Borges – Massis de Randa	
<b>ART. 7</b>	Cementera de Lloseta, adecuación ambiental del entorno	
<b>ART. 8</b>	Áreas de Reconversión Territorial en zonas POOT preferentes	
	8.1.	Cala Major
	8.2.	Palma Nova, Magalluf y Portals Vells
	8.3.	Santa Ponça
	8.4.	Peguera
	8.5.	Port de Sóller
	8.6.	Cala Sant Vicenç
	8.7.	Can Picafort
	8.8.	Cala Rajada
	8.9.	Cala Bona
	8.10.	S'Illot
	8.11.	Cala d'Or
	8.12.	Can Pastilla – Palma
	8.13.	S'Arenal – Llucmajor

<b>ART. 9</b>	Áreas degradadas en los límites municipales	
	9.1.	Conexión Palma-Marratxí
	9.2.	Conexión Son Servera – Sant Llorenç (Cala Millor)
<b>ART. 10</b>	Áreas y elementos singulares	
	10.1.	Cala Carbó – L'Ullal (Pollença)
	10.2.	Antigua central térmica de Alcúdia
	10.3.	Hotel Don Pedro (Pollença) – Hotel Rocamar (Sóller) – Sa Ràpita (Campos)
	10.4.	Bonaire – AS6, Alcúdia
	10.5.	Sa Ràpita Est de Campos
	10.6.	UA8 y AS-16 (Alcúdia) – Son Crever (Marratxí)
	10.7.	Sin contenido
	10.8.	Sin contenido
	10.9.	S'Arenal de Lluçmajor
<b>ART. 11</b>	Operaciones estratégicas en los tres nodos territoriales de la isla	
	11.1.	Fachada de Inca
	11.2.	Fachada de Manacor
	11.3.	Reconversión de la Vía de Cintura de Palma
<b>ART. 12</b>	Centros históricos degradados	
	12.1	Centro histórico de Palma
	12.2.	Centro histórico de Inca
	12.3.	Centro histórico de Manacor

Fuente: Elaboración propia. Datos PTI Mallorca.

Pues bien, las previsiones anteriores deben ser matizadas, toda vez que el PTI de Mallorca, ha sido objeto de dos modificaciones que han afectado a la regulación de las ART. La segunda modificación<sup>25</sup>, reduce considerablemente el número de ART previstas, cuantificándose en doce, así elimina los ámbitos coincidentes con las zonas definidas como preferentes en el Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT), las áreas degradadas de los límites municipales, áreas y elementos singulares, y se reducen la categoría de centros históricos degradados.

25 El Pleno del Consell de Mallorca en sesión llevada a cabo el día 13 de enero de 2011 adoptó el acuerdo de aprobar definitivamente la modificación nº 2 del PTI de Mallorca (BOIB núm. 18 ext. de 4 de febrero de 2011).

<b>ART. 1</b>	ANEI Serra de Tramuntana, valorización y restauración ecológica y ambiental	
<b>ART. 2</b>	ANEI Barrancos de Son Gual y Xorrigo, valorización y restauración ecológica y ambiental	
<b>ART. 3</b>	ANEI Massis de Randa, valorización y restauración ecológica y ambiental	
<b>ART. 4</b>	ANEI Na Borges, valorización y restauración ecológica y ambiental	
<b>ART. 5</b>	Conectores paisajísticos locales	
<b>ART. 6</b>	Conector paisajístico lineal na Borges – Massis de Randa	
<b>ART. 7</b>	Cementerera de Lloseta, adecuación ambiental del entorno	
<b>ART. 11</b>	Operaciones estratégicas en los tres nodos territoriales de la isla	
	11.1.	Fachada de Inca
	11.2.	Fachada de Manacor
	11.3.	Reconversión de la Vía de Cintura de Palma
<b>ART. 12</b>	Centros históricos degradados	
	12.2.	Centro histórico de Inca
	12.3.	Centro histórico de Manacor

Fuente: Elaboración propia. Datos PTI Mallorca, modificación 2011.

#### 4.2.2. Plan Territorial Insular de Menorca

El PTI de Menorca dedica un único artículo en su Normativa a las ART. Como cuestión destacable, indicar que este instrumento territorial sólo contempla esta figura relacionada y ubicada en las zonas turísticas, distinguiendo entre operaciones de esponjamiento y operaciones de reordenación. Atendiendo a esta clasificación previa, el documento relaciona las concretas “zonas de esponjamiento”, entre las que incluye Alaïor, Son Bou Ud-3.2 y Son Bou-San Jaume Mediternei; Mercadal: Coves Noves I (Cala Molí) y II y “zonas de reordenación”, categoría en que localiza las siguientes.

<b>Maó</b>	Canutells SUP-4
	Canutells 7a
<b>Alaïor</b>	Torre-solí II y III
<b>Es Migjorn</b>	Sant Tomàs

<b>Mercadal</b>	Platgess de Fornells
	Son Parc
	Arenal d'en Castell oriental Casor-1
	Punta Grossa I (UA PUG-2)
	Punta Grossa II
<b>Sant Lluís</b>	Biniancollet (sector 8)
	Binibèquer Nou
	Binibèquer Nou Barranc
	Son Ganxo
	Cap d'en Font (sector 2 Cap d'en Font interior) <sup>1</sup>
	Binissafúller Platge (sector 2 Cap d'en Font interior) <sup>2</sup>
<b>Ciutadella</b>	Santandria A-3

Fuente: Elaboración propia. Datos PTI Menorca.

#### 4.2.3. Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera

El documento de la Normativa del PTI de Ibiza y Formentera dedica su título IX, normas 74 a 76, a las ART previstas en su ámbito. La norma 74, contiene su definición, indicando que el plan señala como ART a efectos de la formulación de los instrumentos de la reconversión, Plan de Reconversión Territorial de áreas de desarrollo urbano degradadas o Proyecto de Mejora Territorial para el tratamiento del paisaje urbano o rural, y realiza una primera clasificación en tres categorías para las que se concretan un conjunto de determinaciones en la norma 75: áreas intermunicipales, áreas de reconversión preferente y áreas sustraídas del desarrollo urbano. Así distingue:

- Las áreas intermunicipales constituidas por los asentamientos y suelo rústico intersticial situados en las zonas contiguas del municipio de Ibiza con el de Sant Josep y Santa Eulària y en la zona contigua del municipio de Sant Josep con Sant Antoni. Su objeto es la formulación de instrumentos de reconversión con capacidad para establecer una ordenación unitaria y conjunta de los espacios urbanos, suburbanos y rústicos que la integran.
- Las zonas que el Plan de Ordenación de la Oferta Turística define como áreas de reconversión preferente y cuyo objetivo es la formulación de instrumentos de reconversión que contemplen operaciones de intercambio de aprovechamiento y reconversión propiamente.

- Las áreas sustraídas del desarrollo urbano en las islas de Ibiza y Formentera que tiene por finalidad la formulación de instrumentos en ámbitos coincidentes o no con ámbitos municipales con el objetivo básico de la adecuación paisajística de las edificaciones e instalaciones existentes en suelo rústico a fin de disminuir su impacto ambiental y visual, mediante la adopción de medidas correctoras adecuadas y la adaptación a las condiciones generales de integración paisajística determinadas por el propio PTI para las edificaciones e instalaciones en esta clase de suelo.

<b>ART - Áreas Intermunicipales</b>	ART-Área Intermunicipal 1
	ART-Área Intermunicipal 2
	ART-Área Intermunicipal 3
<b>ART definidas por POOT "áreas reconversión preferente"</b>	ART-POOT 1 "Platja den Bossa"
	ART-POOT 2 "Sant Antoni"
	ART-POOT 3 "Santa Eulària"
<b>ART - áreas sustraídas del desarrollo urbanos</b>	

Fuente: Elaboración propia. PTI Ibiza y Formentera.

#### 4.3. Definición y caracteres

Las DOTB no contienen una definición propiamente de las ART, limitándose, como se indicaba, a señalar esta figura como el instrumento que tiene por objeto restituir o mejorar el paisaje rural o urbano.

Es preciso acudir a su desarrollo en los diferentes planes insulares para tratar de completar el concepto de esta figura en el ordenamiento balear. Así, el PTI de Mallorca partiendo de las premisas contenidas en las propias Directrices, prevé que las ART son el instrumento cuya finalidad es llevar a cabo operaciones de esponjamiento, implantación o mejora de equipamientos, infraestructuras y dotaciones de servicios, en las áreas de desarrollo urbano, y para llevar a cabo operaciones de mejora del paisaje urbano y rural (norma 39 de la Normativa, PTI Mallorca).

El PTI de Menorca, aunque no define qué deba entenderse por ART, sí establece la doble finalidad a la que esta figura puede obedecer en su ámbito, distinguiendo entre funciones de esponjamiento (para la preservación de la calidad ambiental y paisajística, la superación del déficit de equipamiento limitador de la capacidad de atracción y la evitación de umbrales de edificabilidad incompatibles con la capacidad de carga del territorio, en los casos de mayor grado de saturación real) y de reordenación (para el establecimiento de criterios urbanísticos garantizadores de la consecución de los objetivos de idoneidad y calidad de los desarrollos turísticos asumidos por el PTI, en los casos de menor grado de congestión real).



Por su parte, el PTI de Ibiza y Formentera, más que definirla propiamente lo hace al referirse a los Planes de Reconversión Territorial, como instrumento para la reconversión de estos ámbitos, centrado en las áreas de desarrollo urbano degradadas o en el tratamiento del paisaje urbano o rural. Asimismo, contiene una doble previsión: la posibilidad de que los propios instrumentos de planeamiento municipal puedan señalar, dentro del ámbito del término municipal que ordenen, nuevas ART para desarrollo de instrumentos de la reconversión y aquellas actuaciones que se efectúen en el marco de la reconversión territorial que podrán ser efectuadas por la totalidad de Administraciones que el artículo 37 de las DOTB señala, esto es, Ayuntamientos, Consejos Insulares y Gobierno autonómico.

#### *4.4. Régimen jurídico*

Además de la regulación general establecida tanto en las DOTB como en la Normativa de cada PTI, las concretas previsiones para cada ART se incluyen, por remisión de ésta, en las “fichas” que como anexo contienen los planes.

En el caso del PTI de Mallorca, y conforme a la norma 40, cada una de las ART previstas en el ámbito, contiene una regulación individual y detallada en el anexo del plan en el que se fija su localización, ámbito espacial, objetivos y criterios de ordenación, así como el instrumento a través del que ha de desarrollarse, en función de los objetivos, las actuaciones concretas que se prevean y la clase de suelo afectado.

El PTI de Menorca es el instrumento que mayor concreción contiene respecto a los criterios generales y específicos para cada una de ellas. El artículo 49 al regular el régimen especial de estas áreas en las zonas turísticas, lo hace con dos tipos de determinaciones, NIDPA (normas de inmediata, directa y plena aplicación) y ND (directivas prevalentes y vinculantes para la ordenación urbanística).

Con carácter general, se establece la obligación dirigida al planeamiento urbanístico general de prever y regular estos ámbitos, así como el establecimiento de su ordenación detallada a través de un instrumento de planeamiento adecuado, que ha de incorporar los criterios generales y las reglas específicas, prevaleciendo estas últimas sobre aquéllas. El PTI opta por establecer un esquema conforme al cual, distinguiendo según se trate de zonas de esponjamiento y reordenación, señala en primer lugar un conjunto de reglas generales y a continuación indica determinaciones y criterios específicos para cada uno de los sectores definidos.

Por su parte, el PTI de Ibiza y Formentera, es más genérico en sus determinaciones, contenidas en la norma 45, que en lo esencial se ciñe a distinguir las categorías previstas. De esta forma, para las ART correspondientes a las áreas intermunicipales, remite a la norma 36 en la que se establecen los criterios generales para la ordenación de terrenos colindantes situados en distintos términos municipales, y para las ART correspondientes a las zonas turísticas previstas por el Plan

de Ordenación de la Oferta Turística, habrá que atenderse a las operaciones de intercambio de aprovechamiento y reconversión previstas en dicho PDS.

#### 4.5. *Desarrollo y gestión*

Los instrumentos previstos por la legislación balear para la materialización de las ART, son dos, el Plan de Reconversión Territorial y el Proyecto de Mejora Territorial, atendiendo a que su objeto venga determinado por la realización en áreas de desarrollo urbano de operaciones de esponjamientos, de implantación o mejora de los equipamientos, de infraestructura y dotaciones de servicios o por la mejora del paisaje urbano o rural, respectivamente.

De manera más concreta, el artículo 83 de las DOTB, señala que la ejecución de los Planes de Reconversión Territorial se realizarán mediante cualquiera de los sistemas de actuación establecidos en la legislación urbanística balear<sup>26</sup>, posibilitando la delimitación de unidades de actuación discontinuas que contenga el área territorial sujeta a la reconversión, así como otros suelos de futuro desarrollo urbano. De significancia esta cuestión, toda vez que la planificación territorial balear combina instrumentos de gestión propiamente territoriales, creados, regulados y definidos desde la propia planificación territorial, con instrumentos urbanísticos para su ejecución.

Estos aspectos, contemplados de manera general por las DOTB, son desarrollados por cada uno de los planes insulares a los que delega la función para precisarlos, determinarlos y regularlos, lo que los instrumentos realizan a través de sus correspondientes Normativas.

##### 4.5.1. Plan Territorial Insular de Mallorca

El PTI de Mallorca, dedica la norma 40 a regular el desarrollo y ejecución de las ART, distinguiendo entre ART de actuación directa y ART de actuación diferida.

Las ART directas son aquellas que para su desarrollo y ejecución, sólo necesitan incorporarse previamente al planeamiento urbanístico general con una adaptación parcial de éste, sin necesidad de una adaptación completa a todas las determina-

26 La Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Islas Baleares, regula en su artículo 75, los sistemas de actuación, distinguiendo:

- La obtención de suelo y la ejecución directa de los sistemas generales no adscritos y no incluidos en actuaciones de transformación urbanística se efectuará mediante expropiación.
- La ejecución de las actuaciones de transformación urbanística se realizará mediante el sistema de reparcelación en cualquiera de sus modalidades o bien mediante la aplicación del sistema de expropiación. Las modalidades del sistema de reparcelación serán: compensación y cooperación.

ciones del PTI, conforme al procedimiento que el propio PTI regula en la disposición adicional tercera de su Normativa. Por su parte, para las ART de actuación diferida sí es necesaria la previa incorporación al planeamiento para poder proceder a su desarrollo y ejecución, lo que tiene lugar con ocasión de la adaptación completa de éste al PTI<sup>27</sup>.

En ambos casos, el planeamiento general municipal para desarrollar el Plan de Reconversión Territorial, podrá delimitar unidades de actuación discontinuas que contengan el área territorial sujeta a reconversión según el PTI y otros suelos de futuro desarrollo urbano necesarios para poder llevar a cabo los objetivos de reconversión.

En cualquier caso, el último apartado de la norma 40, establece una importante previsión al indicar que hasta que no se produzca el desarrollo reglamentario de la disposición adicional segunda de la LDOTB, los Planes de Reconversión Territorial (y de igual manera, los Proyectos de Mejora Territorial, a los que se refiere expresamente) se formularán mediante planes especiales cuya aprobación definitiva se encomienda al Consejo Insular de Mallorca. Por remisión de éste, la citada disposición adicional segunda de las DOTB, establece que el Gobierno de las Islas Baleares dictará las disposiciones necesarias para llevar a cabo los planes y los proyectos para las Áreas de Reconversión Territorial reguladas en la ley y, pese a lo anterior, señala *“sin perjuicio de que se puedan realizar actuaciones demostrativas de forma inmediata a su entrada en vigor”*

La posibilidad de “actuaciones demostrativas” cuya ejecución faculta el precepto sin la regulación concreta a que deba atenderse su tramitación, podría dar lugar a plantearse múltiples interrogantes, e incluso chocar con principios constitucionales como el de seguridad jurídica, contemplado con en el artículo 9.3 de la Constitución.

La segunda modificación del PTI de Mallorca, además de afectar en términos cuantitativos a esta figura también lo hace en algunas cuestiones relativas a su desarrollo y gestión, en concreto y en referencia a la regulación jurídica vigente, modifica algunos criterios para la ejecución de los ámbitos. De esta forma, a efectos de su ejecución y en la distinción entre ART directa y diferida, se matiza su anterior regulación, previéndose que las primeras son aquéllas para cuyo desarrollo y ejecución no precisarán de alteración del régimen existente de clasificación del suelo, por lo cual no necesitarán cumplir con el requisito de incorporación previa al planeamiento general, mientras para las ART diferidas, concreta que son aquellas que para poder desarrollarlas y ejecutarlas necesitan incorporarse previamente al planeamiento general en el momento de su adaptación completa en el plan insular. En este segundo caso, el

27 El apartado 3 de la norma 40 del PTI de Mallorca enumera las ART que tienen la consideración de actuación directa a efectos de su ejecución.

planeamiento general municipal para desarrollar el Plan de Reconversión Territorial, podrá delimitar unidades de actuación discontinuas que contengan el área territorial sujeta a reconversión según el propio plan insular y otros suelos de futuro desarrollo urbano, necesarios por poder llevar a cabo los objetivos de reconversión.

También se modifica, consecuentemente con la reducción de ámbitos previstos por el plan insular, las que tienen la consideración de ART de actuación directa. Por último, y ante la falta de desarrollo reglamentario de la disposición adicional segunda de las DOTB, se continúa manteniendo la previsión que en tanto aquélla tenga lugar, los Planes de Reconversión Territorial y los Proyectos de Mejora Territorial se formularán mediante planes especiales que deberán ser aprobados definitivamente por el Consejo Insular de Mallorca. Sin embargo, en aras, debe entenderse de fomentar y garantizar el procedimiento de participación, señala que en aquellos en que el ámbito afectado por la ordenación se refiera a ART de actuación directa, la elaboración, tramitación y aprobación corresponderá en todo caso al Consejo Insular de Mallorca y será preceptivo solicitar informe a los entes locales afectados una vez adoptado el acuerdo de aprobación inicial; por otra parte, las Administraciones locales implicadas podrán suscribir convenios con el Consejo Insular con el fin de regular el marco de participación en la redacción del plan especial.

#### 4.5.2. Plan Territorial Insular de Menorca

La única previsión en relación con el desarrollo y gestión de las ART previstas en el PTI de Menorca es la contenida en el apartado 4 del artículo 49 de su Normativa que deriva a los planes generales de ordenación urbanística tanto su incorporación como la regulación de las operaciones de esponjamiento o de reordenación que correspondan, para la ordenación detallada de las mismas a través de un instrumento de planeamiento adecuado, instrumento que habrá respetar en todo caso los criterios generales que establece el plan insular para todas las zonas y las reglas específicas para cada ámbito, las cuales prevalecen sobre los primeros.

#### 4.5.3. Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera

Las previsiones del PTI de Ibiza y Formentera se reducen a tres reglas. En primer lugar, prevé como instrumento transitorio para su ejecución la figura del plan especial, en tanto se efectúa el desarrollo reglamentario de los instrumentos de reconversión previsto por la disposición adicional segunda de las DOTB. También se prevé que, a efectos de la ejecución de las determinaciones de ordenación de los instrumentos de reconversión, puedan delimitarse unidades de actuación discontinuas y que comprendan terrenos asignados a distintas clases de suelo. Por último, el plan insular indica que las actuaciones contempladas en los instrumentos

de reconversión o planes especiales que les sustituyan podrán derivar en órdenes de ejecución de las contempladas en la vigente legislación urbanística.

#### 4.6. Evolución y situación actual

El análisis de la evolución tenida por las ART requiere detenerse en lo acaecido en el caso de Mallorca. Como dato más ilustrativo, de las treinta y siete ART previstas inicialmente en el PTI de Mallorca en el año 2004, en la actualidad sólo quedan vigentes doce<sup>28</sup>.

La justificación de dicha supresión, se pormenoriza en el documento de Memoria del PTI de Mallorca, cuyo origen se remonta a la resolución de la Consejera ejecutiva del Departamento de Territorio, de 27 de octubre de 2009, que se propone analizar un replanteamiento general de las propuestas relativas a las ART previstas en el plan insular, justificado, según el mismo, en la aplicación del principio de desarrollo territorial sostenible.

La modificación se sustenta en una mejor adaptación del concepto de ART al marco normativo vigente y en particular pretende implantar un modelo “más fiel” a las DOTB, manteniendo la intencionalidad expresada en la norma 39 del PTI de Mallorca, “*con el fin de llevar a cabo operaciones de esponjamiento, implantación o mejora de equipamientos, infraestructuras y dotaciones de servicios, en las áreas de desarrollo urbano, y de llevar a cabo operaciones de mejora del paisaje urbano y rural, el Plan crea las áreas de reconversión territorial siguientes (...)*”

Con el fin de ganar en eficiencia y agilizar el desarrollo de las ART, en tanto que figuras que afectan a la ordenación territorial de determinados ámbitos, se propone revisar el mecanismo de aplicación de los instrumentos de despliegue de sus previsiones y la interacción con el planeamiento urbanístico municipal, en el sentido de simplificar la tramitación sin reducir las garantías de adecuación a los objetivos fijados.

La modificación, a partir de las premisas anteriores, se propone suprimir a todos los efectos, a menos que sea necesario establecer algún régimen provisional o transitorio, matiza, aquellas ART que implican intrínsecamente un consumo de nuevo suelo a urbanizar como mecanismo de actuación, rompiendo el objetivo de implantación de un modelo territorial ambientalmente sostenible, así como aquéllas que ven modificada su vocación en aplicación de la nueva política de paisaje del Consejo de Mallorca.

28 Aunque la modificación del año 2011 es la más importante tanto por el número de ámbitos suprimidos como por la modificación en su regulación, en 2010 quedaron suprimidas dos ART: ART 8.12 “Can Pastilla – Palma” y ART 8.13 “Arenal – Lluçmajor”, conforme a lo dispuesto por la disposición adicional única de la Ley 8/2010, de 27 de julio, para la revalorización integral de la Playa de Palma (BOIB núm. 112 de 29/07/2010 y BOE núm. 202, de 20/08/2010).

Por último, señalar que la Memoria continúa justificando la supresión de estos espacios desde diferentes perspectivas, ilustrativo sin duda cuando indica que "... Así pues, sobre la persistencia de motivación de las ART, nos hemos encontrado que en algunos casos los objetivos que se plantearon para ellas en el Plan Territorial vigente ya han sido parcial o totalmente alcanzados mediante otros mecanismos ajenos al desarrollo de la propias ART, normalmente por cambios normativos o por aplicación de legislación sobrevenida, o bien por la previsión de su integración en otras operaciones urbanísticas de carácter más general con las cuales necesariamente se tendrían que coordinar; también en otros casos puede resultar consecuencia de un análisis jurídico más esmerado o bien un cambio en la situación jurídica sobre algunos terrenos de que estaban en discusión a su momento..."<sup>29</sup>

Pese a que en términos cuantitativos, las ART previstas inicialmente en el PTI de Menorca son muy inferiores a las del PTI de Mallorca, un total de dieciséis, en la actualidad parece que la tendencia mostrada se invierte y se vuelve a apostar por esta figura, lo que en síntesis viene a justificar la necesidad de su análisis. Con tal finalidad, desde hace algún tiempo se viene anunciando la revisión del plan insular junto con la derogación de la Norma Territorial Transitoria<sup>30</sup>, revisión que de manera reciente se ha puesto en marcha. En todo caso, este nuevo impulso ya se ha adelantado en la presentación del avance de la revisión del PTI de Menorca<sup>31</sup>, tratando de replantearlas y tratar algunas de las carencias que se han evidenciado como la delegación de su desarrollo a la gestión municipal<sup>32</sup>. Nuevamente vuelve a ponerse de manifiesto la imperiosa necesidad de dotar de mecanismos propios a la ordenación territorial en su fase de gestión y ejecución, problema que no es exclusivo de este PTI, y ni siquiera del archipiélago balear, sino que es la realidad a la que se enfrenta esta función pública en su conjunto en las diferentes Comunidades Autónomas y que se evidencia con más fuerza en aquéllas que han dado un paso adelante y tratado de pasar de la teoría contenida en los instrumentos a la puesta en marcha de sus actuaciones y propuestas<sup>33</sup>.

- 29 Memoria de la aprobación definitiva de la Modificación número 2 del PTI de Mallorca. pp. 30.
- 30 Noticia publicada el día 02/03/2016, bajo el título "El equipo de gobierno presenta la propuesta de derogación de la Norma Territorial Transitoria y los criterios de revisión del Plan Territorial Insular".
- 31 Con fecha 19/01/2018 se ha presentado el documento de avance de revisión del PTI de Menorca, según noticia publicada por el Consejo Insular en su página web, bajo el título "El Consell Insular avanza con la revisión del PTI".
- 32 Así se recoge en noticia publicada en el periódico digital "menorca.info", de fecha 27/01/2018, bajo el título "El PTI replanteará las estériles áreas de reconversión para hacerlas viables" y en la que se señala que "... se pecó de optimismo al dejar su desarrollo en manos de la gestión municipal". Disponible en <https://menorca.info/menorca/local/2018/621679/pti-replantearea-esteriles-areas-reconversion-para-hacerlas-viables.html>
- 33 Rando (s.f.).

#### 4.7. Principales debates surgidos

Desde su aparición, las ART no han estado exentas de polémicas. Durante años, han sido constantes las opiniones contrastadas de quienes defendían la inclusión de esta figura en el ordenamiento balear frente a aquellos otros que se oponían frontalmente a su mantenimiento. No es el objeto del presente trabajo valorar la oportunidad o incluso si se quiere, el uso que se ha realizado de esta figura, sino analizar, desde la perspectiva jurídica, la adecuación a derecho de una figura instaurada desde la ordenación territorial como mecanismo para alcanzar algunos de los objetivos que en su origen se propone esta función pública, sin obviar la realidad a la que se ha enfrentado en la práctica.

Una de las principales apuestas de las ART es el trasvase de aprovechamiento urbanístico entre diferentes partes del territorio y precisamente este aspecto ha sido el que mayores críticas ha recibido. Para Artigues y Blázquez<sup>34</sup>, *“la aplicación de la figura de las ART mediante el Plan Territorial insular de Mallorca (PTM)<sup>21</sup> —en su modalidad de «aplicación directa»— supone la absorción de funciones urbanísticas municipales con la clasificación de suelo urbano y urbanizable (apartado 2 de su disposición adicional cuarta) en 14 ámbitos definidos por el PTM: siete para la restauración paisajística y ecológica que no suponen nueva clasificación del suelo; y otros siete sectores de desarrollos urbanísticos en los que «se podrán poner en marcha, tanto su planeamiento (Plan de Reconversión Territorial) como su gestión y urbanización, una vez aprobado el PTM, sin necesidad de esperar a la revisión total de los Planes Municipales (Planes Generales o Normas Subsidiarias)» (Anexo I de las Normas del PTM, pág. 63). La idea de reconversión subyacente en la norma era, principalmente, la del trasvase de edificabilidad desde edificaciones obsoletas o urbanizaciones fallidas hacia nuevos ámbitos de desarrollo más apetecibles al capital inversor. Una plasmación normativa de «flexibilización del espacio» que afectaba a un total de casi 161 Ha...”*

Otros autores, como Ramos y Ramos<sup>35</sup>, señalan que a pesar de que *“la idea es interesante desde un punto de vista doctrinal o expositivo en la medida que el desplazamiento del aprovechamiento urbanístico permite obtener suelo sin coste económico para la administración, que no se ve obligada a acudir a la expropiación forzosa para estos terrenos, pero en la isla de Mallorca estas áreas han sido, desde su configuración, unas figuras muy discutidas, por implicar enormes reclasificaciones de suelo y realizarse en muchos casos bajo sospecha de intereses particulares que se han visto beneficiados por estas reclasificaciones de suelo lo que ha dado lugar*

34 Artigues y Blázquez (2012): pp. 20.

35 Ramos y Ramos (2014): pp. 48.

*a que los partidos mayoritarios hayan optado en enero de 2011 por suprimir las Áreas de Reconversión Territorial en la isla de Mallorca". A modo de ejemplo, los citados autores señalan que, "bajo esta aparente bondad de mejora y regeneración de determinados espacios, que nadie discute, se ha encubierto una enorme operación de reclasificación de suelo, de tal manera que la prevista reconversión de plazas hoteleras obsoletas en estas ART suponía dar de baja 12.112 plazas pero se creaban 24.224 en los nuevos emplazamientos que consumían más de 4 millones de metros cuadrados de suelo"*

El reproche al inadecuado uso de esta figura ha sido una constante en estos años, así lo pone de manifiesto Rullán<sup>36</sup> para quien "... las llamadas Áreas de Reconversión Territorial (ART) que activa el mecanismo de transferencia de aprovechamientos urbanísticos entre varios ámbitos de la isla que dieron lugar a numerosos casos de corrupción y que, finalmente, serían eliminadas la mayoría de ellas en 2011"

#### 4.8. Pronunciamientos judiciales

Las ART y los mecanismos previstos por la legislación balear para su puesta en marcha, constituyen técnicas novedosas para la ordenación territorial orientadas a su etapa de gestión. Por ello, resultaba vital que la figura superase el complejo "filtro" que supone la revisión por los tribunales y su pronunciamiento sobre su adecuación o no al ordenamiento jurídico.

Parece adecuado adelantar que, jurídicamente y cuando han transcurrido casi dos décadas desde su implantación en el ordenamiento balear, las ART cuentan con el respaldo de los tribunales, con independencia, debe insistirse, del adecuado uso que en su desarrollo haya tenido, lo que traspassa la finalidad del presente trabajo.

Los principales reproches planteados han girado en torno a un conjunto de cuestiones que se repiten en las múltiples resoluciones judiciales a que ha dado lugar, centrados en la posible invasión de competencias municipales por la incidencia en la ordenación urbanística de los planes territoriales y su articulación con el principio de autonomía local, la posibilidad de que los PTI puedan imponer un cambio de clasificación del suelo al planeamiento municipal o, más recientemente, la supresión de ART y las consecuencias jurídicas de dicha decisión.

La paulatina aprobación de los diferentes PTI con la correspondiente inclusión de ART, dio lugar a numerosos recursos judiciales en los que en instancia, el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, TSJIB, tuvo la oportunidad de enjuiciar esta figura y que con posterioridad ha originado, en algunos casos, el pronunciamiento del Tribunal Supremo. Los argumentos de la Sala de lo Contencioso del TSJIB

36 Rullán (2012): pp. 417.



han pivotado en torno a las mismas cuestiones, sin perjuicio del enjuiciamiento de aspectos particulares con respecto a determinadas ART. Son las primeras en las que se centrará el análisis en las líneas siguientes.

#### 4.8.1. Sobre la posible extralimitación del Plan Territorial respecto a la Ley de Ordenación Territorial de Baleares

Por todas, la Sentencia del TSJIB, Sala de lo Contencioso, Sede Palma de Mallorca, de 2 de julio de 2008 (rec. núm. 373/2008)<sup>37</sup>, que resuelve un recurso en el que, entre otros, se invoca un exceso del PTI de Mallorca respecto a las determinaciones que, conforme a la LOTB, deben contener los planes territoriales.

En su FJ Tercero, la Sentencia comienza distinguiendo entre ordenación del territorio y urbanismo, con cita en la STC 36/1994 que ya perfilara la cuestión, así recuerda que *“la distinción entre los conceptos “ordenación del territorio” y “urbanismo” es siempre difusa cuando se trata de llevar al análisis de una actuación concreta. Las definiciones genéricas sobre la “ordenación del territorio” lo vinculan con “el conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio”, refiriéndose a la visión territorial “más amplia” de la ordenación territorial frente al urbanismo, así como su incidencia en aspectos competenciales más globales que no se limitan al simple examen urbanístico del suelo. Así destaca que, la ordenación del territorio conlleva actuaciones coordinadoras de las diversas partes del territorio con un enfoque global no sólo del uso del suelo, sino del equilibrio socioeconómico del ámbito afectado, lo que implica un análisis de otras políticas transversales como transportes, equipamientos sanitarios, docentes o turísticos.*

Esta visión general y la reconocida dificultad para deslindar el ámbito propio del urbanismo y el de la ordenación del territorio, se acrecienta, como reconoce la resolución judicial, en territorios limitados como el insular en el que los ámbitos horizontales de las distintas competencias se superponen con mayor intensidad en atención a que se concentran sobre superficies espaciales más limitadas. Cuestión ésta que pone en relación con la LDOIB y la LOTB, que contempla como actuaciones de ordenación territorial la regulación de las dimensiones físicas de los asentamientos, la fijación de los núcleos de población que, en atención a sus características y posibilidades, deban ser impulsores del desarrollo socioeconómico de una zona o la definición de áreas territoriales que, por su idoneidad actual o potencial, deban ser objeto de especial protección.

37 ECLI: ES:TSJIBAL:2008:884

Concluyendo que, en efecto, la LDOTB admite que los planes territoriales insulares puedan incidir sobre las características básicas de las áreas de desarrollo urbano y su potestad para establecer limitaciones en áreas de prevención de riesgos o la creación de áreas de reconversión territorial con el objeto de emprender operaciones de esponjamiento y recalificación de zonas degradadas de los núcleos urbano, así como para mejorar o restituir el paisaje rural o urbano, incluso la potestad para controlar el crecimiento del suelo urbano, con lo que no concurre la pretendida extralimitación del plan insular con respecto a la LOTB.

#### 4.8.2. Sobre la competencia de los Planes Territoriales Insulares para la clasificación o desclasificación de suelo

Otro de los principales reproches planteados frente a la figura de las ART reside en el respeto por parte del planificador territorial al criterio jurisprudencial que reconoce el carácter reglado del suelo urbano cuando disponga de servicios o se encuentre consolidado por la edificación. Las controversias en este punto residen en las alegaciones que afirman que la clasificación del suelo forma parte del urbanismo, no de la ordenación del territorio, por lo que un instrumento de ordenación territorial no puede emplear una técnica urbanística de competencia municipal como es la clasificación o desclasificación.

Pues bien, en este sentido, el criterio reflejado, entre otras, en la propia Sentencia del TSJIB de 2 de julio de 2008<sup>38</sup>, se ampara en el carácter particular y no general que hace el plan de esta técnica y únicamente referido a la facultad conferida por el propio artículo 28.1 de la LDOTB que prevé que los planes territoriales fomentarán la reutilización y el esponjamiento de zonas degradadas de los núcleos urbanos, mediante la creación de ART, señalando los ámbitos de aplicación de los planes y programas de actuación. Y precisamente, este mandato que le encomienda la ley al plan territorial para fijar la reutilización y esponjamiento de zonas degradadas de núcleos urbanos le va a facultar para decidir directa o indirectamente en la clasificación y/o calificación el suelo del ámbito de la ART, pues, a juicio del tribunal, *“... en caso contrario no se comprende de qué forma se puede ordenar la reutilización y/o esponjamiento de dichos espacios si no se indica qué concreto terreno será el que modificará sus usos y/o aprovechamientos para -en su caso- reconducirlos o relocalizarlos en otro concreto terreno en el que se implantará el aprovechamiento o usos transferidos para la reutilización o esponjamiento del primero”*

38 Confirmada en casación por el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, en Sentencia de fecha 19 de octubre de 2011 (rec. núm. 4350/2008, ECLI: ES:TS:2011:6808).

Abundando en la cuestión, la Sentencia se apoya en el propio apartado 2º del artículo 28 de la LDOBT cuando indica que los planes territoriales “*podrán caracterizar*” ART, lo que los obliga, a su entender, a no poder limitarse a realizar enunciados indicativos carentes de ordenación específica lo que llevaría a las ART a carecer de contenido y no poder cumplir la función que les atribuye la ley. Es más, entiende que el plan insular está expresamente facultado para indicar el lugar o zona concreta en que ha de operarse, para lo que resulta necesario que establezca directrices vinculantes dirigidas a dicha reutilización y esponjamiento, lo que supone definir el alcance de la reconversión territorial y con ello afectar a la clasificación y calificación del suelo.

Todo ello, como señala, sin perjuicio de que haya de reconocerse un ámbito de concreción posterior en el que interviene el planificador municipal, ya que el propio artículo 28 indica que la creación de las ART por los planes territoriales lo es “*sin perjuicio de las competencias municipales*”.

En suma, la Sentencia reconoce expresamente que a través de las ART, los planes insulares pueden imponer un cambio de clasificación o uso del suelo pues de otra forma no podrían formularse, para lo que además cuenta con la habilitación de una norma de rango legal, y todo fundamentado en la atribución de ésta al PTI para “crear” o “caracterizar” la ART, lo que sólo puede traducirse en normas de carácter prevalente y vinculante sobre la ordenación urbanística de forma que al planificador urbanístico no le reste otra opción que aprobar la ART asumiendo las características generales establecidas y quedando con margen de disposición en cuanto al resto.

#### 4.8.3. Sobre la posibilidad de transferencia de aprovechamiento urbanístico

Íntimamente relacionado con el anterior, subyace de manera repetida la crítica frente a la fórmula empleada por el planificador territorial balear para poder materializar la puesta en práctica de las ART, la transferencia de aprovechamiento urbanístico entre diferentes ámbitos del municipio.

Pues bien, esta cuestión también ha sido objeto de diferentes recursos que la Sala de lo Contencioso del TSJIB ha abordado y resuelto. Entre otras, en su Sentencia de 5 de mayo de 2011 (rec. núm. 821/2003)<sup>39</sup>, que sintetiza una de las Magistradas del Tribunal, Ortuño (2011), indicando que “*Dentro de estas sentencias que analizan la legalidad de estas ART, en cuanto implican un trasvase del aprovechamiento urbanístico de un lugar a otro, por razones de interés insular, debo destacar la STSJIB nº 338/2011, de 5 de mayo, en la cual se confirmó la creación por el PTI de Menorca de una zona de esponjamiento en la primera línea de mar de*

39 ECLI: ES:TSJIBAL:2011:420

*Son Bou (Alaior, Menorca), antes clasificada como suelo urbano de uso turístico, y tras el PTI trasformada en sistema general de espacios libres, donde una sociedad ostentaba un derecho patrimonializado de aprovechamiento de 728 plazas hoteleras, el cual se le traslada a un sector antes rústico, clasificado por efectos del PTI como urbanizable, pero se le reducen a 600 plazas hoteleras, además de que la entidad interesada no sólo debe adquirir el terreno, sino también contribuir a su urbanización. La Sala condena al Consell Insular de Menorca a abonar el valor de la diferencia en 128 plazas hoteleras (valorada en más de 16 millones de euros), así como a los costes reales de la ejecución de la urbanización, siendo ésta una condena de futuro, a determinar cuándo se acredite su importe y abono”*

En suma, la transferencia de aprovechamiento urbanístico entre diferentes ámbitos del municipio también queda amparada desde el punto de vista jurídico sobre la base del interés supramunicipal que sustenta tal decisión.

#### 4.8.4. Sobre la supresión y las posibles responsabilidades patrimoniales

En otro orden de cosas, tampoco la supresión de determinadas ART por parte de la modificación segunda del PTI de Mallorca ha estado exenta de polémica, originando sendos recursos contencioso administrativo por parte de propietarios de suelo en el que se delimitaban estos ámbitos y que reclamaban responsabilidad patrimonial, tras la decisión de eliminarlas o modificarlas.

Esta cuestión litigiosa es, en esencia, el asunto que origina la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala Contencioso Administrativo, de 11 de noviembre de 2015 (rec. núm. 258/2015)<sup>40</sup>, dictada en apelación.

Los recurrentes, propietarios de terrenos incluidos dentro del ámbito del ART 10.6 del PTI de Mallorca, prevista en el documento originario aprobado definitivamente en el año 2004, interponen el recurso contra la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial en que entienden ha incurrido la Administración al suprimir en el año 2011 la indicada área, haciendo con ello *“inútiles los costes de adquisición de las indicadas fincas y asumidos en orden al desarrollo de la citada ART”* y reclamando una indemnización por importe de 77.849.507€.

Recurrido en instancia, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo Nº 1 de Palma, dictó Sentencia de fecha 30 de marzo de 2015 (núm. 96/2015), que desestimó el recurso interpuesto fundado en que *“...Nuestro sistema ha funcionado y funciona, bajo la exigencia de la patrimonialización o consolidación de los derechos urbanísticos para que pueda generarse alguna pretensión indemnizatoria derivada de responsabilidad patrimonial de la administración... Pues bien en el caso de*

40 Roj: STSJ BAL 930/2015 - ECLI:ES:TSJBAL:2015:930

*autos, no ha habido consolidación de derechos urbanísticos, pues, como señala la Administración demandada, la delimitación de una ART por sí sola no genera ningún derecho urbanístico al tratarse de una mera previsión de primer grado. En efecto, la inclusión de un área de reconversión en el PTM no otorga la seguridad de que dicha área se ejecutará, ya que existen numerosos factores que se interponen entre la delimitación del PTM y su efectiva implantación, como la adaptación e incorporación de la ART al planeamiento municipal con las calificaciones urbanísticas que deriven y redacción ulterior de los instrumentos de ejecución urbanística que detallen el reparto de beneficios y cargas y exacta ubicación de los aprovechamientos urbanísticos...”*

Por su parte, la Sala con un detallado análisis, se pronuncia sobre diversos planteamientos. En relación con la posible indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización, la Sentencia en su FJ Tercero, indica que “... Conforme a lo indicado en el art. 25. 1º del Texto Refundido de la Ley de Suelo/2008, la eventual indemnización por alteración de la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización exige que se cumpla el requisito de que... a) Que los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación y se den los requisitos exigidos para iniciarla o para expropiar el suelo correspondiente, de conformidad con la legislación en la materia...”, en lo que además abunda trayendo a colación su propia Sentencia de 4 de septiembre de 2013, recordando que “... la simple configuración de una ART en el Plan Territorial, no supone encontrarse en el más avanzado estado de que los terrenos “ya estén incluidos en la delimitación de un ámbito de actuación y se den los requisitos exigidos para iniciar la actuación”, por cuanto el PTM al crear la ART ya precisa con claridad que ésta requiere de un instrumento de desarrollo: el Plan de Reconversión Territorial (véase la ficha de esta ART 10.6 en el Anexo I del PTM)...” para insistir, atendiendo al caso concreto que se somete a su enjuiciamiento, en que “...la indicación de que la número 10.6 es una ART de ejecución “directa” no equivale... que con la aprobación del PTM los terrenos de su propiedad pasarían a estar clasificados como “urbanizables” desde la aprobación del PTM...”

La Sentencia, sintetiza su argumentación indicando que “... a falta de aprobación de la adaptación parcial de los PGOU, a falta de aprobación del Plan de Reconversión Territorial o instrumento equivalente y acaso a falta de la aprobación de eventuales planes parciales (extremo a definir por los instrumentos anteriores), desde luego no se había llegado al punto de que “los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación y se den los requisitos exigidos para iniciarla o para expropiar el suelo correspondiente”, requisito previo a reconocimiento de toda posible indemnización al amparo del art. 25 de la Ley de Suelo/2008...”

Tampoco entiende la Sala que concurra, como se invoca por la recurrente, vulneración del principio de confianza legítima sobre los argumentos esgrimidos por la actora en que “adquirió las fincas al precio que las adquirió” en el convencimiento

de que el instrumento de ordenación territorial se cumpliría, por lo que la modificación supone una quiebra el principio de confianza legítima. Pues bien, la Sentencia, ante lo anterior, en su FJ Sexto, establece que *“...No obstante, hasta la aprobación del previsto Plan de Reconversión Territorial (e instrumentos o proyectos de desarrollo), para sus fincas no había más que una mera expectativa en que el cumplimiento de las previsiones de la ART 10.6, condujese a un futuro estadio en el que se podría desarrollar la misma. Pero no cabe indemnización por los gastos (compra de las fincas) asumidos en previsión a la futura ejecución de la ART porque ya hemos dicho que la Ley fija el punto de inicio del derecho a indemnizaciones por alteraciones en el planeamiento en el momento en que el suelo cuente con todas las determinaciones precisas para su ejecución ya previstas en el planeamiento urbanístico. No era el caso de la ART 10.6... En definitiva, no concurría nivel de planeamiento suficiente que permitiese estar en situación de “cumplimiento de requisitos para iniciar la urbanización”, por lo que los gastos o adquisiciones efectuados en simple expectativa de un futuro desarrollo, no son sino gastos prematuros y por tanto no indemnizables...”*, sin dejar de hacer mención expresa a que *“...No se pone en duda que la recurrente confió en que la ART 10.6 aprobada por el PTM unos meses antes de consumarse la compra de los inmuebles sería desarrollada conforme indicaba dicho Plan y que por esta razón los adquirieron. Pero la ventaja de su adquisición temprana -sin duda para contrarrestar un incremento especulativo de su valor o para evitar su compleja integración en un sistema de equidistribución con los terrenos a urbanizar- venía acompañada del riesgo de que ocurriera lo que ocurrió, es decir, que finalmente no se desarrollase lo que no era más que una simple previsión pendiente de instrumentos de desarrollo...”*

En síntesis, y a la luz de las resoluciones judiciales analizadas, hasta el momento la figura de las ART parecen contar el apoyo de los tribunales que se han pronunciado expresamente sobre su adecuación al ordenamiento jurídico, y todo ello pese a, como ha sido expuesto, no pocas posiciones enfrentadas y debates surgidos.

---

## 5. REFLEXIONES FINALES

---

La legitimación por la planificación territorial de actuaciones propiamente urbanísticas, constituye un extenso debate desde hace años. No es una cuestión que afecte exclusivamente a la comunidad de Baleares, otras tantas se han enfrentado a situaciones similares.

Junto a ello, la necesidad de dotar a la ordenación del territorio de ejecutividad lleva a que paulatinamente los planes hayan ido incorporando figuras con las que tratan de materializar y tratar de hacer efectivas las propuestas y actuaciones que prevén, en suma, hacerlos operativos para la consecución del modelo territorial por el

que abogan. Figuras como las Áreas de Oportunidad en Andalucía, las Actuaciones Territoriales Estratégicas en la Comunidad Valenciana o las Actuaciones Integrales Estratégicas en Cantabria, son sólo algunos ejemplos de los avances dados en este sentido. También Baleares, de manera muy temprana apuesta por la gestión territorial y lo hace con el propio marco legislativo con el que aprueba las DOTB, dedicándole un título propio, el título III, y un instrumento específico, los Planes de Reconversión Territorial, destinados a la actuación en ámbitos con unas condiciones específicas y precisadas de operaciones de esponjamiento, de implantación o mejora de los equipamientos, de infraestructura y de dotaciones de servicios, con un objetivo general: restituir o mejorar el paisaje rural o urbano. Es lo que las DOTB denomina Áreas de Reconversión Territorial.

Su aparición obedece en gran medida a las particularidades de este territorio insular y a la gran presión urbanizadora sufrida durante años motivada principalmente por su carácter turístico. Baleares, antecede de esta forma, a lo que décadas más tarde viene acaeciendo de manera casi generalizada en los ámbitos litorales<sup>41</sup> pero que también se extiende a otras partes del territorio.

Con la creación de esta figura se posibilita, a través de los instrumentos de planificación territorial subregional, amparada en las propias DOTB, delimitar aquellos ámbitos precisados de actuaciones dirigidas a la mejora de su calidad ambiental, la disminución de densidades o la obtención de espacios libres. Con la particularidad del mecanismo previsto, consistente en que los aprovechamientos urbanísticos se desplazan desde estas áreas a otros ámbitos previamente delimitados con capacidad para acoger la edificabilidad proveniente de aquéllos.

Como toda nueva figura ha precisado un largo y extenso debate, centrado no en aspectos jurídicos sino de oportunidad y enturbiado por el eterno conflicto que envuelve a las decisiones urbanísticas, llegándose incluso casi a su abandono, sin embargo de manera muy reciente parece volverse a apostar por ella, como lo pone de manifiesto el avance de la recién publicada revisión del PTL de Menorca, eso sí, tomando nota de los escollos de su puesta en marcha y buscando nuevos mecanismos que lo solventen. Lo que nos lleva al inicio de las presentes conclusiones, la necesidad de dotar a la ordenación del territorio de instrumentos para su gestión y ejecución, habilitar técnicas mediante las cuales, las propuestas, estrategias y actuaciones previstas en los planes se articulen en el territorio y sean una realidad.

41 Dando lugar a la paulatina aprobación de instrumentos de planificación territorial centrados en estos ámbitos, lo que han llevado a cabo buena parte de las Comunidades Autónomas litorales y que tampoco ha estado exento de polémicas. A modo de ejemplo, las recientes dificultades de Andalucía con la aprobación del Plan de Protección del Corredor Litoral. Sobre el particular, vid. Rando (2018).

Una de las cuestiones más debatidas en torno a esta figura es precisamente su carácter innovador por el mecanismo que emplea consistente en el desplazamiento del aprovechamiento urbanístico de los ámbitos incluidos como ART hacia otros lugares, cuestión que finalmente ha contado con el respaldo de los tribunales que también han declarado conforme al ordenamiento jurídico aspectos como la incidencia a través de esta figura de la planificación territorial en las competencias urbanísticas municipales, llegando incluso a reconocerle la facultad para clasificar y desclasificar suelo.



## BIBLIOGRAFÍA

- ARTIGUES BONET, A.A. y BLÁZQUEZ SALOM, M. (2012): "¿Reconversión o desregulación? Análisis de planes de reconversión turístico-inmobiliaria de la playa de Palma (Mallorca)". *Cuadernos de Turismo*, Núm. 29, pp. 11-34.
- BAÑO LEÓN, J.M. (2005): "Los planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal". *Informe comunidades autónomas*, pp. 802-8018.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. (1993) "Perspectiva Regional de la Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Litoral. El Caso Andaluz". *Revista de Estudios Regionales*, Núm. 37, pp.129-138.  
Disponible <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf423.pdf>
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Colección Kora, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Sevilla.
- BLASCO ESTEVE, A. (2002): "Planificación y gestión del territorio turístico en las Islas Baleares". En BLAQUER CRIADO, D.V. (Coord.) *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.
- BOUAZZA ARIÑO, O. (2007): *Planificación turística autonómica*. Editorial Reus, Madrid.
- CORCHERO PÉREZ, M. (2016): "Las relaciones entre la ordenación territorial y la urbanística a la luz de cierta jurisprudencia". *Práctica Urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Núm. 139.
- CRUZ VILLALÓN, J. (2016): "La intervención directa de la administración autonómica en la transformación urbanística del suelo". *Práctica Urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Núm. 139.
- ELIZALDE Y AYMERICH, P. (1985): "Dictamen de la Dirección General de lo Contencioso del Estado sobre modificación de los Planes Provinciales de Urbanismo". *Revista de Administración Pública*, Núm. 108, septiembre-diciembre, pp. 405-415.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J.M. (2004): "Menorca, un proyecto territorial sostenible: plan territorial insular". *Revista Cartas Urbanas*, Núm. 10, pp. 36-73.  
Disponible [https://acceda.ulpgc.es:8443/bitstream/10553/11716/1/0233057\\_00010\\_0004.pdf](https://acceda.ulpgc.es:8443/bitstream/10553/11716/1/0233057_00010_0004.pdf)
- GRANADOS CABEZAS, V. y SEGUÍ PÉREZ, V. (1988): "Las crisis de las políticas regionales: un problema teórico". *Revista de Estudios Regionales*, Núm. 21, pp. 53-95.  
Disponible <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf256.pdf>
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2001): "La ordenación del territorio y la ordenación urbanística en la legislación estatal y de las Comunidades Autónomas". En la obra colectiva, *Manual de Urbanismo*, INAP, Madrid, pp. 13-55.
- (2015): "Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: El control de las actuaciones de interés regional". *Encuentros multidisciplinares*, Vol. 17, Núm. 50, Ejemplar dedicado a *urbanismo y organización del territorio en clave multidisciplinar*, pp. 42-49.
- MUNAR FULLANA, J., BLASCO ESTEVE, A. y GIMÉNEZ SERRA, J.A. (2006): *Comentaris a la Llei d'ordenació territorial de les Illes Balears*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.
- MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2007): *El planeamiento urbanístico*. Editorial Instel, Madrid.
- ORTUÑO RODRÍGUEZ, A.E. (2011): "El urbanismo en las Islas Baleares. Peculiaridades ante la ausencia de legislación urbanística propia". *Boletín Urbanismo*, 1 de noviembre de 2011. El Derecho.com, Lefebvre. Disponible ([http://www.elderecho.com/administrativo/Islas-Baleares-Peculiaridades-legislacion-urbanistica\\_11\\_337180002.html](http://www.elderecho.com/administrativo/Islas-Baleares-Peculiaridades-legislacion-urbanistica_11_337180002.html)).
- PAREJO ALFONSO, L.J. (2017): "La ordenación territorial y urbanística en el período 2007-2017". *Práctica Urbanística. Revista mensual de urbanismo*, Núm. 146.
- RAMOS DÍEZ, F.J. y RAMOS MEDRANO, J.A. (2014): *Urbanismo, obra pública y medio ambiente. 100 resoluciones judiciales contra la Administración Pública*. Editorial Dykinson Ebook. Volumen II. Madrid.
- RANDO BURGOS (2018): "La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalucía?". En *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, Núm. 10.
- (s.f.): Áreas de oportunidad y ordenación del territorio en Andalucía. "Instituto Andaluz de Administración Pública, pendiente de publicación.

- RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. (2002): "Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia". En BLAQUER CRIADO, D.V. (Coord.) *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 111-147.
- REBOLLO PUIG, M., JIMÉNEZ-BLANCO, CARRILLO DE ALBORNOZ, A, y LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2007): *Derecho Urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía*. Editorial Iustel, Madrid.
- RULLÁN SALAMANCA, O. (2012): "Las políticas territoriales en las Islas Baleares". *Cuadernos Geográficos*, Núm. 47 (2010-2), pp. 403-428.  
Disponible <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/614>
- SÁNCHEZ BLANCO, A. (1996): "Convergencia interadministrativa en la acción pública sobre el territorio. A propósito del Dictamen de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo y el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007". *Revista de Administración Pública*, Núm. 139, enero-abril, pp. 77-124.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2017): *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente para un mundo en cambio*. Cátedra de Cultura Territorial Valenciana y Fundicot. Valencia.
- TOSCANO GIL, F. (2012): "Áreas metropolitanas: Diversidad jurídica y planificación territorial". *Revista de Estudios Regionales*, Núm. 93, pp. 65-91.  
Disponible <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf1178.pdf>
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2012): "El urbanismo supramunicipal: su auge, su necesaria diferenciación de la ordenación del territorio y sus límites". *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Núm. 7, ejemplar dedicado a: Enero-Junio, pp. 115-138.
- VERA JURADO, D.J. (2010): "Los límites del crecimiento: la aplicación transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo". *Revista de Administración Pública*, Núm. 181, Madrid, enero-abril, pp. 407-425.

