

ACE 25

Electronic offprint

Separata electrónica

VISIONES, ACCIONES Y POLÍTICAS HACIA UN DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA COSTA. UNA LECTURA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TURÍSTICA Y TERRITORIAL DE LOS CASOS DE ANDALUCÍA Y BALEARES

IVÁN ÁLVAREZ LEON, ALESSANDRA CAPPAL y MARIO FERNÁNDEZ

Cómo citar este artículo: ÁLVAREZ, L.; CAPPAL, A. y FERNÁNDEZ, M. Visiones, acciones y políticas hacia un desarrollo sostenible en la costa. Una lectura de los instrumentos de planificación turística y territorial de los casos de Andalucía y Baleares [en línea] Fecha de consulta: dd-mm-aa. En: ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno, 9 (25): 413-436, 2013. DOI: 10.5821/ace.9.25.3634. ISSN: 1886-4805.

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

ACE 25

Electronic offprint

Separata electrónica

VISIONS, ACTIONS AND POLICIES TOWARDS SUSTAINABLE DEVELOPMENT ON THE COAST. AN INSIGHT INTO THE TOURISTIC AND TERRITORIAL PLANNING INSTRUMENTS OF ANDALUSIA AND THE BALEARIC ISLANDS CASES

Key words: Second home; coastal territorial planning; sustainable policy; Spanish coast.

Abstract

Spain, France and Italy represent the countries with the highest housing stock of second homes built on the Mediterranean coast. The presence of this phenomenon on the coast has been justified by the shadow of a tourist activity that has not been able to keep the strong development pressures, social imbalances that arise between permanent residents and floating population, and the illegality of the phenomenon uncontrolled by government. The main objective of this paper is to introduce new inputs for designing the tourism planning through visions, actions and policies, in order to rethinking a more sustainable development in the Spanish coast. To do this, we have studied some of the urban and territorial plans in two coastal regions that have a high rate of second home in the coast (Andalusia and the Balearic Islands). The methodology is based on three lines of research: (a) field work and collection of cartographic and descriptive material for each case study; (b) interviews to experts from different professional disciplines; (c) and identification of the current policies about sustainability management for getting the governing of the coast. The main contribution of the research is based on a wide reading of two territorial plans on the Spanish coast to determine actions and public policies in urban, social and economic spheres.

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

VISIONES, ACCIONES Y POLÍTICAS HACIA UN DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA COSTA. UNA LECTURA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TURÍSTICA Y TERRITORIAL DE LOS CASOS DE ANDALUCÍA Y BALEARES

ÁLVAREZ LEÓN, Iván¹
CAPPAL, Alessandra²
FERNÁNDEZ, Mario³

Remisión inicial: 01-07-2013

Remisión definitiva: 01-02-2014

Palabras clave: Segunda residencia; planificación territorial costera; políticas sostenibles; litoral español.

Resumen

España junto a Francia e Italia representan los países con mayor parque inmobiliario de segundas residencias construidas en el litoral mediterráneo. La presencia de este fenómeno en la costa ha sido justificada por la sombra de una actividad turística que no ha sido capaz de soportar las fuertes presiones urbanísticas, los desequilibrios sociales que surgen entre residentes permanentes y población fluctuante, y la ilegalidad de una oferta turística *extrahotelera* incontrolada por las administraciones públicas. El principal objetivo de este artículo es el de introducir nuevos *inputs* a los instrumentos de planificación turística, en forma de visiones, acciones y políticas, con la finalidad de restablecer un desarrollo más sostenible en el litoral español. Para ello, se ha estudiado algunos de los planes territoriales vigentes en dos regiones costeras y que poseen un alto índice de oferta turística *extrahotelera* (Andalucía y Baleares). La metodología empleada se basó en tres líneas de investigación: (a) trabajo de campo y recopilación del material cartográfico y descriptivo para cada caso de estudio; (b) técnica cualitativa mediante entrevistas estructuradas a expertos de diferentes disciplinas profesionales; y (c) identificación de las políticas actuales en materia de sostenibilidad de los instrumentos de ordenación que regulan el litoral. La principal aportación de la investigación se

¹**Iván Álvarez León:** Instituto Habitat, Turismo, Territorio (HTT), Universidad Politécnica de Catalunya (UPC- Barcelona Tech) y Universidad de Málaga (UMA- Andalucía Tech). C/ Pere Serra 1-15, 08173, Sant Cugat del Vallès, Barcelona, España. Correo electrónico: ial79arq@yahoo.com.

²**Alessandra Cappai:** Instituto Habitat, Turismo, Territorio (HTT), Universidad Politécnica de Catalunya (UPC- Barcelona Tech) y Universidad de Málaga (UMA- Andalucía Tech). C/ Pere Serra 1-15, 08173, Sant Cugat del Vallès, Barcelona, España. Correo electrónico: alecappai@hotmail.com.

³**Mario Fernández:** Departamento de Infraestructuras del Transporte y del Territorio (ITT), Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos de Barcelona (ETSECCPB), Universidad Politécnica de Cataluña (UPC- Barcelona TECH). C/ Jordi Girona, 1-3, Módulo B1 Despacho 214 08034 Barcelona, España. Email de contacto: m.fernandez@upc.edu.

basa en una lectura panorámica de dos de los planes territoriales en el litoral español para determinar acciones y políticas comunes en el ámbito urbanístico, social y económico.

1. Introducción

El fenómeno de la segunda residencia es un modelo urbano y territorial disperso que configura en gran parte el litoral mediterráneo, ejerciendo especial presión en el litoral español, francés e italiano (AA.VV., 1997a), siendo pioneras en el desarrollo costero. Portugal, Croacia y Grecia constituyen desde hace tiempo los destinos competidores de España. La segunda residencia se convierte dentro de este marco europeo en un elemento que ha configurado el desarrollo turístico costero. Durante la primera fase de elección de los casos de estudio, destacó el escaso material legislativo y bibliográfico existente sobre el fenómeno de la segunda residencia en el mediterráneo.

La investigación que se desarrolló durante el periodo 2010-2012 analizó el caso de la isla de *Cerdeña* (Cappai y Alvarez, 2012) y algunos de los casos de estudio que han dado forma al modelo actual del litoral español, como es el caso de la costa Andaluza y Balear, con la finalidad de estudiar las políticas de gestión y desarrollo del fenómeno de la segunda residencia. El análisis de estos dos casos de estudio identificó cuales eran las medidas que adoptaron los planes, y hacia qué tipo de modelo territorial y turístico reflexionan las administraciones públicas. La costa de Andalucía estaba representada por la Costa del Sol y Axarquía, y el caso de las islas Baleares por las islas de Mallorca y Menorca.

Después de haber entrado en contacto con expertos del sector turístico, planificación territorial, profesores universitarios y funcionarios⁴ durante los meses de verano de 2011, se procedió a un reconocimiento de campo de las diferentes ciudades y espacios turísticos relativos a los casos de estudio. El objetivo fue recopilar de primera mano toda la información de los planes territoriales vigentes. El reconocimiento de campo aportó a la investigación una aproximación directa al territorio y a los condicionantes que conforman el fenómeno, además de una compilación de material fotográfico de gran valor para la investigación⁵.

⁴ Para el caso de estudio de Andalucía los encuentros se realizaron con Concepción Martín y Gema María Blanco, funcionarias de la Sociedad de Planificación y Desarrollo (en adelante, SOPDE) el 8 Junio del 2011; Enrique Torres Bernier, catedrático de Economía de la Universidad de Málaga el 9 Junio del 2011; Carlos Rosa, profesor de la Escuela de Arquitectura de Málaga el 12 de Junio del 2011; y Belén Tineo funcionaria del Consorcio de la Costa del Sol. En el caso Balear se entrevistó a Tomás Pérez Salvà, catedrático de la Facultad de Geografía Humana en la *Universitat de les Illes Balears* el 20 Junio del 2011; Miguel Seguí Llinás, profesor de la Facultad de Geografía Humana en la *Universitat de les Illes Balears* el 21 Junio del 2011; y Francesc Satre, director de la *Escolad'Hoteleria* en la *Universitat de les Illes Balears* el 22 Junio del 2011. Por último, se entrevistó a Salvador Antón Clavé, director Escuela Universitaria de Turismo. *Universitat Rovira i Virgili* de Tarragona el 30 Septiembre del 2011; y Oriol Nel.lo i Colom, profesor titular del Departamento de Geografía de la *Univeristat Autònoma de Barcelona*, durante su estancia como profesor en la Universidad de Alghero en el 2011.

⁵ La investigación reunió material de un total de 11 espacios naturales y urbanos de atracción turística (calas, playas, puertos y localidades) en el caso de Andalucía, 24 para el caso de Baleares.

2. Instrumentos territoriales y objetivos de dos casos de estudio

Del debate sobre la importancia de establecer instrumentos de planificación coherentes a las necesidades económicas, sociales y geográficas de cada región, hoy, se convierte en una de las prioridades del litoral español. Una instrumentalización adecuada de análisis del fenómeno para la elaboración de los planes se convierte en uno de los objetivos centrales del urbanismo (Cappai et al., 2012). Entender estos instrumentos de planificación como un sistema capaz de catalizar actividades turísticas (Torres, 1979), entre otras, evita conflictos espaciales y distributivos con otros sectores económicos.

Uno de los conflictos que surgen de los asentamientos turísticos es el alto índice de dispersión sobre el territorio (Muñoz, 2011; Nel.lo, 2007). No menos importante, es la relación entre figura jurídica y manutención de los servicios básicos de dicha urbanización. En gran medida estos vienen reflejados en la redacción de los planes urbanísticos generales, y no tan común, en instrumentos de planificación de menor escala, como son los planes parciales o de reparcelación (Nel.lo, 2011). De la reflexión de estos dos aspectos, la dispersión y la figura jurídica, aparece la primera reflexión a uno de los debates en el litoral español, como es la necesidad de establecer instrumentos de planificación, coherentes y acordes a la escala de intervención.

El segundo debate, y quizás más actual dentro del ámbito público, tiene como precedente las inefectivas o inexistentes políticas y objetivos a medio y largo plazo (Torres, 1979) en las regiones del litoral español durante los primeros años del *boom* turístico. Hoy, éstas deben responder al marco estratégico de la actual Política de Turismo de la Unión Europea, y que entre sus objetivos principales destacan las acciones de crecimiento en innovación, integración y sostenibilidad (*European Commission*, 2010).

Siguiendo estas dos líneas de estudio, la primera de carácter geográfico e instrumental hacia una planificación coherente a la escala de intervención y entre escalas, y la segunda más estratégica con políticas y objetivos de medio y largo plazo, se encuentran los planes de las administraciones públicas de cada caso de estudio. La lectura de estos planes dio la posibilidad de establecer un debate común a la situación actual del litoral. Para ello, se establecieron visiones y políticas que hacen frente a los conflictos que presenta el fenómeno de la segunda residencia en la costa.

2.1 La costa de Andalucía. Costa del Sol y Axarquía

El reconocimiento de campo y los encuentros con expertos y funcionarios públicos durante el mes de julio del 2011, sirvió para identificar las dos regiones de estudio de la costa andaluza. Al Sur de Málaga la Costa del Sol y al Norte Axarquía. Estas dos comarcas que se desarrollaron mediante procesos urbanizadores diferenciados, se caracterizan entre otros aspectos por la tipología turística y el usuario que veraniega en ellas.

En el caso de la Costa de Sol, el proceso de urbanización se inició durante los años 60 mediante la construcción de hoteles en la primera línea de costa. El litoral durante estas

décadas alcanzó altos niveles de ocupación en dirección a la provincia de Cádiz. Este fenómeno que se repite en otras partes del litoral español viene definido por algunos expertos como la configuración de la ciudad linear mediterránea (Gausa, 2005; Falcón y Banchini, 2005). Una de las características del fenómeno de la segunda residencia en la Costa del Sol es la capacidad de implantarse en áreas comúnmente denominadas como primera y segunda línea de costa (Figura 1). Aquellas urbanizaciones que no se encuentran próximas al mar y que se llevaron a cabo a través de la construcción de una tipología de casas unifamiliares y/o casas adosadas, fueron justificadas por la presencia de un campo de golf. Este modelo de urbanización que genera riqueza a los promotores por su alta rentabilidad económica, establece conflictos de sostenibilidad con el territorio por su elevado índice de ocupación de suelo (Navarro y Ortuño, 2010).

Como resultado de una política y de unos instrumentos de planificación ineficaces frente al fenómeno de la segunda residencia, hoy el territorio presenta fuertes desequilibrios de ocupación y densidad. No obstante, una de las características del éxito del modelo de la Costa del Sol está basada en la gran oferta complementaria de parques temáticos y servicios básicos especializados, además de una óptima accesibilidad aérea con el resto de Europa.

Figura 1. Saturación de viviendas y apartamentos turísticos⁶



Fuente: Cappai y Álvarez (2011).

La comarca de Axarquía, menos popular que la Costa del Sol, nace como lugar de segunda residencia para los habitantes de Málaga y Córdoba. Durante décadas prevaleció en el territorio un mercado inmobiliario local, a partir de los años 90 la construcción y mejoramiento de las infraestructuras viarias estatales facilitó la conexión con Madrid y el extra radio. Ello, junto a la incapacidad de los instrumentos de planificación regional y local supuso para el litoral de Axarquía fuertes transformaciones territoriales. Esta comarca, que representa un territorio

⁶Localidad de Benalmádena. Costa del Sol. Saturación de la ocupación del suelo en la primera y segunda línea de costa.

disperso basado en edificios residenciales de 3 y 4 plantas, comenzó a transformar su modelo urbano durante la década de los 90. Este cambio fue posible debido a los precios ventajosos del suelo respecto a la Costa del Sol y la construcción de nuevas infraestructuras viarias con Madrid (ver Figura 2). El nuevo turista de Axarquía que procedía del Norte de Europa, ahora prefería la vivienda unifamiliar en zonas de menor densidad respecto a la Costa del Sol. La implantación de empresas especializadas en el sector sanitario y financiero con contratación de personal procedente de los países emisores, fue otro de los incentivos para que el turista escogiera Axarquía como lugar de vacaciones.

Figura 2. Infraestructuras y dispersión territorial⁷



Fuente: Elaboración propia (2011).

El incremento de vuelos regulares con el resto de Europa, la posesión de una propiedad y la posibilidad de transcurrir varios meses al año sin estar registrados como residentes, supuso un flujo de turistas difícil de contabilizar por las administraciones públicas, encargadas de dimensionar los servicios públicos en el litoral. Esta situación de desequilibrio (urbano y territorial) defiende la tesis de uno de los conflictos que se expone al principio de este artículo, como es el actual desajuste distributivo de la segunda residencia y la incapacidad de mitigar el problema con los actuales instrumentos de ordenación. Algunos ayuntamientos, conscientes de esta situación, han intentado incentivar la inscripción en el registro público a aquellos turistas que transcurrían más de 183 días en España. Los resultados fueron escasos, motivados por los beneficios que recibe el turista de carácter social y económico desde los países de origen.

Una anomalía del modelo urbano implantado en la costa, como es la segunda residencia con fines turísticos y la presión económica que ejerce dicha actividad en ayuntamientos de media y pequeña dimensión, aparece el interrogante: ¿cuáles son los beneficios a medio y largo plazo

⁷ Tramo Málaga-Nerja, Autovía del Mediterráneo A-7. Axarquía. Infraestructura viaria de acceso a las localidades de Axarquía; continuo urbano conformado por urbanizaciones turísticas de viviendas adosadas; y modelo de dispersión territorial de viviendas unifamiliares en el interior de la comarca.

del litoral español en atraer este tipo de turista-residente?. El beneficio existe en el caso que los turistas paguen los impuestos a las administraciones locales españolas, como por ejemplo, el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. No obstante, el dimensionamiento de la población real está sujeto a la inscripción como residente⁸. Algunos de los ayuntamientos que han incentivado la inscripción han obtenido escasos resultados.

La importancia del turismo residencial en la Costa del Sol resulta evidente desde un punto de vista del porcentaje de la tipología y de su ocupación. La presencia de más de un tercio de la capacidad turística como turismo residencial pone de manifiesto la envergadura del fenómeno. La administración pública consciente de los desequilibrios territoriales que ocasiona el fenómeno, aún hoy, se muestra incapaz de establecer políticas urbanas debido a la fuerte presión que ejercen los empresarios hoteleros. Ello está motivado por la competencia desleal del sector (evasión de impuestos como actividad turística, precios más económicos, etc.).

Aunque en la definición de turismo de segunda residencia encontramos una extensa y variada bibliografía (Guarnido y Segura, 1989), para los trabajos realizados sobre el fenómeno en la provincia de Málaga no sucede así. La última investigación fue realizada en 1997 a cargo de SOPDE⁹ y promovida por el Patronato de Turismo y la Diputación de Málaga que publicó *La segunda residencia y el turismo residencial en la provincia de Málaga*. En aquella ocasión el estudio define el turismo residencial o de segunda residencia como "(...) aquellas personas que se mueven en la provincia de Málaga, independientemente del tiempo de permanencia, que poseen un vínculo predominante de gastos en el lugar que visitan y que utilizan alojamientos no regulados, basados fundamentalmente en habitaciones en régimen de propiedad, alquiler y multipropiedad" (AA.VV, 1997b: 13).

A - Visiones para el litoral andaluz

La investigación desarrollada por la SOPDE, además de presentar un análisis exhaustivo de la oferta residencial mediante un estudio de mercado, colección cartográfica describiendo la tipología de los asentamientos turísticos, y un estudio del retorno económico que genera este tipo de turismo, concluye con una serie de visiones de carácter administrativo. Estas visiones para el litoral andaluz tienen la finalidad de intervenir directamente sobre la promoción e incremento de competitividad en el sector residencial (ver Tabla 1).

⁸ Conversación con Enrique Torres Bernier, catedrático de Economía de la Universidad de Málaga el 9 Junio del 2011.

⁹ Conversación con Concepción Martín y Gema María Blanco el 8 Junio del 2011 en las oficinas de SOPDE.

Tabla 1. Visiones estratégicas en la administración pública

| Tipo de administración | Acciones |
|---|---|
| Gobierno Nacional | |
| 1. Modificación de la Ley del Suelo 2. Mejor promoción con mayores inversiones 3. Adecuación del sistema fiscal a la actividad turística 4. Legislación del <i>Time Sharing</i> 5. Acciones hacia la seguridad del ciudadano | 6. Mejoras en el monitoreo de las playas y de la calidad del agua 7. Promoción directa al consumidor 8. Mejoras en el sistema de transporte |
| Administraciones Públicas | |
| 1. Mejor promoción con mayores inversiones 2. Mejoras en el monitoreo de las playas y de la calidad del agua 3. Protección del medio ambiente 4. Mejor distribución sectorial de los impuestos | 5. Mejoras de las infraestructuras viarias 6. Menor sistema burocrático en el desarrollo de los instrumentos de planificación 7. Legalización de la profesionalidad en el sector turístico |
| Administraciones Locales | |
| 1. Mejoras en el monitoreo de las playas y de la calidad del agua 2. Planes de limpieza urbana 3. Mejor distribución sectorial de los impuestos | 4. Impulsar la imagen o marca turística 5. Control de las acciones y planes urbanísticos 6. Acciones hacia la seguridad del ciudadano 7. Promociones turísticas más efectivas |
| Sector Privado | |
| 1. Visión de calidad y excelencia en el sector 2. Potenciar la formación de personal y asociaciones 3. Control y uso coherente de los precios. Oferta-Demanda 4. Adaptación a las nuevas tecnologías 5. Participación a los planes públicos | 6. Control en los procesos de intermediación 7. Presencia a eventos internacionales 8. Creación de centros de monitoreo 9. Análisis regulares de sector turístico en el mercado nacional e internacional |

Fuente: AA.VV, 1997b: 322-325

La Comunidad Autónoma de Andalucía promovió en 1999 otro estudio sobre el turismo residencial en Andalucía¹⁰, esta vez mediante la Universidad de Málaga y dirigido por el investigador Pedro Raya Mellado. En esta última ocasión se realizó con especial atención un análisis de la oferta y demanda en la región, un análisis estadístico de los hábitos del turista, y el aspecto fiscal y medioambiental del fenómeno. El trabajo concluye con una serie de 28 recomendaciones que pretenden establecer mejoras desde el campo económico-fiscal, urbano-ambiental y satisfacción-promoción.

B - Acciones. Instrumentos de planificación turística y territorial

Plan Qualifica

En cuanto a las acciones actuales de intervención, el gobierno central ha constituido cuatro consorcios de rehabilitación turística para aquellas regiones y comarcas maduras con un elevado estado de obsolescencia en la planta *alojativa* turística y espacios urbanos¹¹.

¹⁰ Más información en: <<http://www.econlinks.uma.es/Indices/Resid.htm>>.

¹¹ Durante el 2008 se aprobó la constitución de los Consorcios de rehabilitación turística de Playa de Palmas (Palma de Mallorca), Costa del Sol Occidental (Costal del Sol) y del Sur de Gran Canaria (Gran Canaria). En el 2010 lo hizo El Puerto de la Cruz (Tenerife). Las acciones de estos consorcios están integradas dentro de los planes y estrategias de Turismo 2020. Así mismo, se incorporan como miembros de derecho la Administración General del Estado, a través del Instituto de Turismo de España (en adelante, TURESPAÑA) del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

El consorcio de la Costa del Sol Occidental estaba conformado en el 2010 por ocho municipios: Benalmádena, Estepona, Casares, Fuengirola, Manilva, Marbella, Mijas y Torremolinos. La función del consorcio actual es ejercer de centro de gestión para las acciones de rehabilitación y mejora turística. La creación de uno de los instrumentos de ordenación del consorcio, como fue el *Plan Qualifica*, constituye una acción hacia la competitividad y sostenibilidad del litoral. La participación de las administraciones y el apoyo social protagonizan las nuevas estrategias para la rehabilitación cualitativa del patrimonio y del espacio turístico (Junta de Andalucía, 2007). Hoy, el *Plan Qualifica* constituye el principal instrumento sobre el cual la Costa del Sol gestiona todas sus acciones de recualificación turística. Las principales visiones del plan se centran en la intervención de hoteles y espacios públicos de mayor afluencia turística. El plan fue diseñado mediante cuatro programas de recualificación¹², y que a continuación se describen:

- Programa de modernización de las estructuras hoteleras. Renovar la oferta hotelera de la Costa del Sol Occidental, incidiendo especialmente en los establecimientos más antiguos y favoreciendo reformas integrales que aporten un aumento de categoría turística.
- Programa de revitalización de los centros urbanos. Revalorizar los centros urbanos en los ayuntamientos con la finalidad de incrementar el atractivo turístico. Transformación de los centros como elemento diferenciador de otros destinos turísticos (Figura 3).
- Programa de señalética turística. Simplificar, homogeneizar y clasificar las indicaciones turísticas de la Costa del Sol Occidental con la finalidad de potenciar el valor de la oferta turística.
- Programa de intervenciones en el frente marítimo. Se pretende operar con actuaciones que tengan como finalidad valorizar el medio ambiente y la sostenibilidad (Figura 4).

Figura 3. Ausencia de identidad urbana en diferentes escenarios del centro de Torremolinos



Fuente: Elaboración propia (2011).

¹²Documento de síntesis programática del *Plan Qualifica* obtenido en las oficinas del Consorcio de Costa del Sol Occidental una vez concluida la entrevista con Belén Timeo en Julio de 2011.

Figura 4. Escasa intervención de valor ambiental y paisajístico en el actual frente marítimo de Marbella



Fuente: Elaboración propia (2011).

A través del *Plan Qualifica* se ha llevado a cabo obras de carácter viario y acciones de formación y aprobación de distintivos de calidad para las empresas turísticas. No obstante, el Consorcio que manifestó la importancia de renovar alojamientos y servicios complementarios, expresó su preocupación de intervenir en los conflictos de la segunda residencia¹³.

Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011

El interés de haber estudiado este plan surge por diseñar directamente un modelo turístico sostenible, con la finalidad de aumentar los efectos económicos de un bien escaso como es el suelo. El plan plantea objetivos a medio y largo plazo, mediante la preservación del litoral y los recursos naturales y culturales del territorio. El plan que formula nuevas acciones en el campo de la innovación y desarrollo turístico, es un ejemplo más de cómo los instrumentos urbanísticos siguen sin hacer frente al problema de la segunda residencia. Entre los objetivos de mayor incidencia hacia un desarrollo sostenible aparece la urgente renovación de las destinaciones andaluzas mediante la promoción de un turismo alternativo. A continuación, se extraen algunas de las acciones del plan que hacen frente a los conflictos actuales de los desarrollos turísticos en el litoral:

- *Tejidos Urbanos.* Aunque los procesos de ocupación durante las últimas décadas han representado una situación de saturación, el espacio del litoral conserva aún espacios característicos que suponen una oportunidad para la ciudad turística. Se trata de entender el litoral como un espacio de resistencia a la construcción, mediante espacios libres de uso público capaz de aligerar la carga del tejido urbano existente.
- *Infraestructuras y servicios.* La demanda cada vez mayor de las infraestructuras viarias ha generado la presencia masiva de servicios entorno a ellas, generando una situación insostenible frente a los recursos del territorio (suelo, consumo de agua, tratamiento de residuos, accesibilidad, etc.). Una visión estratégica pasa por la identificación del sistema de infraestructuras que hace imprescindible el acceso a las áreas turísticas, evitando así una sobrecarga de los servicios básicos dispersos en el territorio.

¹³ Conversación con Belén Tineo funcionaria del Consorcio de la Costa del Sol, el 13 de Julio de 2011.

- *Competencias.* Son los Planes de Ordenación del Territorio los encargados de manifestar y formular los criterios territoriales de interés y de estrategia social, económica y ambiental. Solo de esta manera los diferentes planes subregionales pueden establecer ordenaciones coherentes y equilibradas a las territoriales.
- *Diversidad del producto turístico.* Reconvertir los productos turísticos actuales centrados en la actividad balnearia hacia nuevos productos activos durante todo el año. Para ello, es necesario establecer un acuerdo con la Dirección General de Costas y Ministerios correspondientes, con la finalidad de orientar los Planes de Costa a la configuración de espacios libres en el litoral.
- *Coordinación.* Reforzamiento de los mecanismos de coordinación y de las acciones consensuales entre ordenación del territorio y urbanismo de la ciudad, para alcanzar mayor eficiencia en la configuración del espacio turístico. La convergencia entre políticas debe establecer la definición de aquellos elementos básicos referentes a la normativa y a los criterios generales de planificación. La Consejería de Turismo debe plantear un modelo turístico con criterios de planificación específicos para cada territorio.
- *Movilidad.* En el ámbito del litoral se considera prioritario la puesta en marcha de actuaciones en las infraestructuras del transporte. La finalidad es la de resolver la movilidad del turista mediante fórmulas colectivas que mejoren la circulación viaria y flexibles a la necesidad del turista.

Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante, POTA)¹⁴ es el instrumento que establece los elementos básicos de organización y estructura del territorio en la Comunidad de Andalucía, y ejerce como instrumento a los demás planes de ordenación. Su principal objetivo se basa en la identificación de las diferentes líneas de acción para las distintas áreas del territorio. A continuación se describen las acciones que el plan tiene establecidas para el área del litoral andaluz:

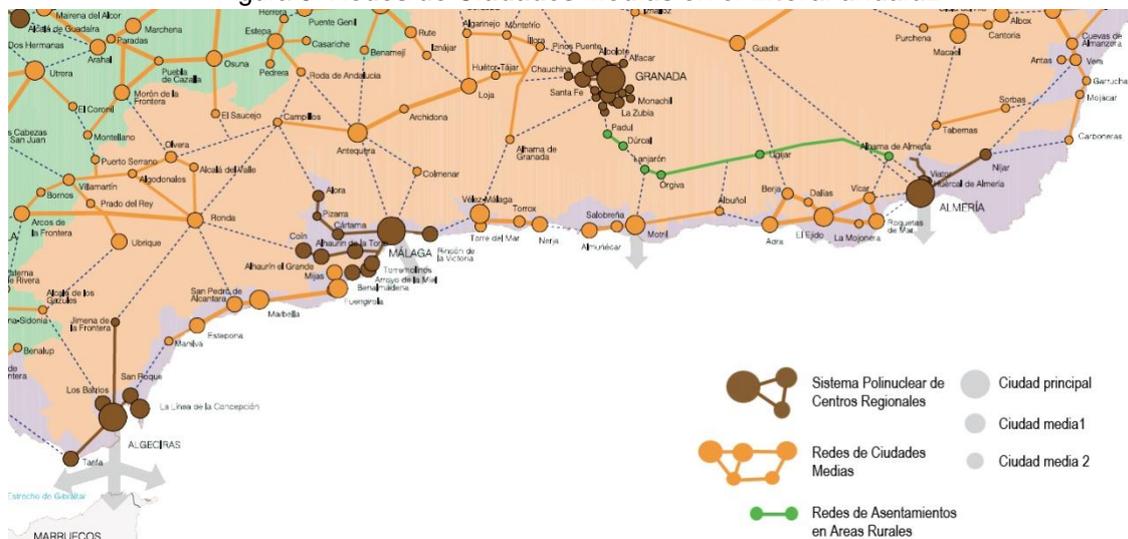
- *Red de ciudades medias.* La franja de litoral entre la Costa del Sol, Málaga y Axarquía está clasificada por la red de ciudades medias (Figura 5). Estas constituyen el segundo nivel del sistema de ciudades, entendidas como redes de ciudad y centros menores que organizan un territorio coherentemente homogéneo. El plan pretende consolidar una estrategia global sobre la ciudad media adaptándose a las diferentes potencialidades de cada centro. La ciudad media se caracteriza por su capacidad de formar un sistema adaptado a la madurez y dinámica de cada territorio. Es por ello, que la ciudad del litoral conforma en sí misma la denominada red de ciudades medias del litoral.
- *Red de ciudades medias del litoral.* El litoral andaluz está configurado por un sistema de ciudades medias que presentan características propias, donde la franja costera implica un aspecto diferenciador al resto de ciudades del interior. Las tres características que definen esta red de ciudades medias en el litoral son las mismas que hacen que se convierta en un

¹⁴ El proceso de elaboración y tramitación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía se finalizó con la publicación en el BOJA nº25, 29 de diciembre de 2006 del Decreto 206/2006 de 28 de noviembre.

espacio de oportunidad para la planificación territorial: altos índices de las dinámicas económicas, altas concentraciones demográficas, y fuertes procesos urbanizadores en la ciudad y áreas circundantes (procesos expansivos que generan continuos urbanos alcanzando en ocasiones a las ciudades históricas). En este ámbito de estudio se pueden diferenciar dos tipos de redes de ciudades con diferentes niveles de consolidación:

- *Redes de ciudades y concentración de población.* En este tipo de red se concentra un elevado número de población (superior a 200.000 hab.) sobre un territorio especializado en el sector de la agricultura y turístico. El caso de la Costa del Sol es un claro ejemplo de ello, y aunque representa grandes beneficios económicos y flujos demográficos para la región, genera también graves conflictos urbanísticos y ambientales.
- *Redes de ciudades y economía mixta.* Son aquellas áreas dedicadas a una economía mixta especializada en la agricultura intensiva y el turismo. A este tipo de ciudades medias pertenecen el grupo del litoral occidental como es Huelva, Costa Noroeste de Cádiz, La Janda, Axarquía-Vélez-Málaga, Costa Tropical granadina y Levante de Almería. A diferencia de las anteriores, no consiguen establecer relaciones interurbanas debido a la escasa intensidad y continuidad urbana entre ciudades. No obstante, algunas de las dinámicas urbanas de estas redes hace pensar en lo contrario.

Figura 5. Redes de Ciudades Medias en el Litoral andaluz



Fuente: POT. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

El futuro de las ciudades medias en el litoral depende de la capacidad de cada una a formar parte de la red urbano-territorial. Es decir, en la capacidad de cooperar y mejorar su integración dentro de un sistema infraestructural y de equipamientos más amplios.

C - Políticas de control y regulación del Litoral

Las políticas deben estar orientadas hacia un modelo de ciudad compacta, funcional y diversificada económicamente, estableciendo diferentes tipos de acciones en el territorio costero. Entre ellas, destaca el control en los procesos de expansión del suelo y consumo de los recursos naturales. De los tres instrumentos de ordenación estudiados, el POTA es quizás quien mejor pone en evidencia los problemas y políticas hacia un desarrollo sostenible. A continuación, se extraen las políticas establecidas en el POTA y que mejor definen un control de los procesos urbanizadores en áreas turísticas¹⁵.

Control de los procesos de urbanización y de la calidad urbana

- En las áreas turísticas litorales especializadas debe lograrse una reconversión del carácter *monofuncional* del espacio urbanizado, para alcanzar un mayor grado de complejidad y madurez de los procesos urbanos y la integración del espacio turístico en el sistema de ciudades tradicional de las zonas costeras. La mejora de los procesos de desarrollo urbano de las áreas turísticas ha de entenderse como la estrategia fundamental para lograr la sostenibilidad ecológica de las zonas litorales y para garantizar la viabilidad económica y social de la propia actividad turística a largo plazo.
- Mejorar la calidad de vida urbana y del espacio urbanizado: equipamientos; dotaciones de espacios libres de ámbito supralocal.
- Incrementar las condiciones de competitividad y desarrollo de los recursos propios: suelo para actividades productivas; actividad comercial; urbanización del espacio turístico.
- Establecer medidas para la contribución del sistema urbano a la sostenibilidad global, mejorando el balance ecológico de las ciudades, y el adecuado tratamiento de los recursos patrimoniales y paisajísticos de la ciudad.
- Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años.

Urbanizaciones de las áreas turísticas

La planificación urbanística y territorial orientada a la regulación del espacio turístico según los siguientes criterios básicos¹⁶: 1) Dar prioridad a la integración de las nuevas ofertas turísticas en los núcleos urbanos existentes, evitando los procesos de expansión desligados del sistema urbano preexistente; 2) Establecer medidas de reconversión y recualificación de las áreas turísticas existentes, dirigidas a lograr mayores niveles de diversificación de usos y una mejora sustancial de las condiciones urbanas y ambientales de esos espacios; 3) Favorecer en las

¹⁵ Las políticas que se exponen en este artículo se extrajeron del POTA, Título III Estrategias de Desarrollo Territorial, Sección 4 *Orientación y control de los procesos de urbanización y la calidad urbana*, Punto 45 *Modelo de ciudad*, pág. 57-61.

¹⁶ Los programas de planificación del territorio que dan viabilidad económica a las políticas en el litoral descritas son: Programa Andaluz de Ciudades (3.000.000 €); Programa Regional de Espacios Públicos de Interés Supramunicipal (2.000.000 €); Planificación Turística (1.200.000 €); Programa coordinado sobre el Paisaje (1.200.000 €); y Programa Regional de Ordenación del Litoral (500.000 €).

áreas turísticas modelos de desarrollos menos consuntivos de suelo y de mayor valor añadido (establecimientos reglados de oferta turística), frente a modelos basados exclusivamente en la promoción inmobiliaria y la oferta de segundas residencias; 4) Proteger y conservar estrictamente los espacios naturales, los elementos patrimoniales y los valores paisajísticos frente a los procesos de expansión turística, evitando los fenómenos de conurbación de las áreas turísticas, especialmente en el litoral; 5) Compatibilizar el desarrollo turístico con el mantenimiento de actividades primarias del territorio como la agricultura o la pesca, promoviendo las producciones locales de calidad (alimentación, artesanías, etc.) como parte del atractivo turístico; 6) Dimensionar la oferta y el uso del espacio turístico atendiendo a la capacidad de carga de los territorios y a las posibilidades reales de acceso a recursos naturales escasos, particularmente hídricos. Los nuevos desarrollos deberán justificar y garantizar las dotaciones necesarias en materia de agua y energía. A estos efectos se entenderá como capacidad de carga al conjunto de factores que permiten el uso turístico sin una excesiva presión sobre los recursos turísticos, y sin una alteración ecológica, territorial y paisajística inadmisibles, disponiendo, a su vez, de los equipamientos, servicios e infraestructuras generales precisas para el desarrollo de la actividad y la atención de las demandas de la población.

A modo de conclusión, podemos afirmar que de los tres instrumentos de planificación estudiados en el caso del litoral andaluz, el fenómeno de la segunda residencia no viene estudiado de manera directa para solventar los conflictos presentes en la costa. No obstante, entre sus políticas de intervención urbana y territorial aparecen acciones que establecen pautas hacia un desarrollo sostenible en este tipo de escenario, como son: recualificación y consolidación de los centros urbanos (*Plan Qualifica*); espacios libres que consoliden el tejido urbano (Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía); diversificación del producto turístico (Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía); identificación del sistema de infraestructuras que hace imprescindible el acceso a las áreas turísticas (Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía); reformulación de la movilidad del turista mediante fórmulas colectivas (Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía); reforzamiento de las infraestructuras y equipamientos mediante redes de ciudades intermedias que conforman el litoral andaluz (POTA); control de la expansión de los procesos de urbanización en el litoral (POTA).

2.2. Islas Baleares: Mallorca y Menorca

El estudio del caso de las islas Baleares es singular por su condición insular y procesos de urbanización. Del primer encuentro realizado en julio de 2011 se pudo reconocer las políticas diferenciadas respecto a la conservación y protección de la costa entre Mallorca y Menorca. En el caso de Mallorca las políticas territoriales empleadas tienen como resultado la pérdida de los valores e identidad del paisaje, en algunos casos estas consecuencias se han trasladado a territorios del interior. Sin embargo, en el caso de la isla de Menorca la visión frente al territorio¹⁷ revela rápidamente una mayor atención de conservación y protección de los sistemas naturales y ambientales en el litoral.

¹⁷ Ver Plan Territorial Insular de Menorca.

La importancia del desarrollo turístico en Mallorca ha supuesto la elaboración de varios estudios de investigación desde la disciplina arquitectónica y urbanística, comúnmente bajo el concepto de *balearización* (Horrach, 2009). Dentro de estas líneas de trabajo podemos encontrar el origen del fenómeno de la segunda residencia. Previo al acelerado proceso urbanizador de la costa durante los años 60, el territorio gozaba de la presencia moderada de un turismo de lujo.

En el caso de Mallorca el fenómeno además de estar presente en la costa, se trasladó a las zonas rurales en forma de grandes mansiones agrícolas restructuradas y transformadas en villas de lujo. La costa se convirtió en la zona de mayor concentración de urbanizaciones con altos índices de ocupación de suelo. Situación muy distinta en el caso de Menorca, donde el turismo residencial no se desarrolló a través del modelo de grandes urbanizaciones residenciales sino mediante la tipología de apartamentos turísticos.

Como hemos estudiado anteriormente en el caso de Andalucía, una regulación de la oferta residencial implica conflictos entre las administraciones públicas y las grandes cadenas hoteleras implantadas en la zona. El caso mallorquín no es ajeno a este tipo de problemáticas, donde la oferta turística se divide aproximadamente entre el 60% hotelero y 40% residencial¹⁸. Algunas empresas especializadas en el sector hotelero han contribuido al desarrollo del turismo residencial mediante inversiones en promociones turísticas. Este tipo de acciones impulsadas por el sector privado ha dado como resultado un tipo de modelo urbano insostenible.

El actual instrumento de planificación encargado de regular el territorio mallorquín es el Plan Territorial de Mallorca¹⁹. Como objetivo frente al desarrollo descontrolado de las urbanizaciones en la costa, el plan propuso una previsión de crecimiento del 10% cada 10 años para cada municipio. Esta normativa aparentemente mitigadora, supone un gran beneficio a municipios como Palma de Mallorca y un receso a municipios de menor entidad.

A - Visiones. Clasificación de la Vivienda Turística Vacacional

La Facultad de Geografía Humana en la *Universitat de les Illes Balears* y bajo el encargo de la propia administración municipal, realizó un estudio para entender la relación entre población activa y nivel de vida de los habitantes²⁰. La investigación obtuvo como conclusión la existencia de una economía sumergida procedente de la renta de viviendas vacacionales no registradas²¹.

Una de las consecuencias en materia legal que se obtuvo del estudio fue la denominación de una nueva tipología turística. La Vivienda Turística Vacacional (en adelante, VTV) fue la terminología empleada por la administración y que se propuso a los propietarios para registrar dicha actividad. Este tipo de acción supuso para los propietarios la posibilidad de clasificar su

¹⁸ Conversación con Tomás Pérez Salvà, catedrático de la Facultad de Geografía Humana en la *Universitat de les Illes Balears* el 20 Junio del 2011

¹⁹ Más información en: <http://www.conselldemallorca.net/?id_section=6973&id_parent=493&id_class=532=6977>.

²⁰ Conversación con Miguel Seguí Llinás, profesor de la Facultad de Geografía Humana en la *Universitat de les Illes Balears* el 21 Junio del 2011.

²¹ El estudio se llevó a cabo por un grupo de investigación compuesto por estudiantes residentes en el municipio de estudio. El método empleado en una primera fase fue la identificación de segundas residencias mediante su publicación en webs. Sucesivamente los estudiantes entrevistaron a propietarios con la condición de no hacer pública su identidad. En esta segunda fase los propietarios declaraban obtener mayor beneficio con las rentas del inmueble no registrado que con el propio sueldo oficial.

inmueble y su consecuente promoción, a cambio de un impuesto municipal como segunda residencia. El registro del inmueble no tenía carácter obligatorio, pero los propietarios frente a la situación de control municipal decidieron hacerlo voluntariamente. Esta experiencia en las islas Baleares ha sido hasta el momento, de los casos de estudio analizados, la única capaz de clasificar la segunda residencia como estructura turística.

B - Acciones. Instrumentos de planificación turística y territorial

Para el caso de estudio de las Islas Baleares la investigación consideró como instrumentos de ordenación el Decreto 55/2005²² del BOIB (*Butlletí Oficial de les Illes Balears*) y los correspondientes Planes de Ordenación Territorial de la isla de Mallorca y Menorca. (*BOIB*) *Decreto 55/2005, de 20 mayo, por el que se regulan las viviendas turísticas de vacaciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*. Según lo expuesto en el apartado anterior y la constatación de que las casas vacacionales son comercializadas directamente por el propietario, o mediante operadores turísticos, además de la situación de no estar registrada, implicó el diseño del siguiente Decreto 55/2005 (BOIB) en materia de clasificación y de requisitos mínimos para las segundas residencias²³.

En el art.2 del Decreto se extrae los parámetros que diferencian la VTV de cualquier otro alojamiento de actividad turística. Estos se basan en la capacidad turística (máximo 6 habitaciones o 12 camas) y en los servicios mínimos a los que debe responder la unidad turística (recogida de basura, limpieza de piscina y/o jardines). En el art. 5 se expone las características de la vivienda desde un punto de vista de los suministros de agua potable, electricidad y recogida de aguas pluviales. La eficiencia de estos servicios establece para la actividad turística un paso importante hacia el registro y la posterior clasificación dentro de los planes territoriales, que a continuación se muestran.

Plan Territorial Insular de Mallorca

El Plan Territorial Insular de Mallorca fue aprobado el 13 de diciembre del 2004. El estudio presenta en un primer momento los conflictos que el plan detecta en el litoral de Mallorca para posteriormente establecer las políticas oportunas. Los conflictos ponen en evidencia el actual modelo territorial en materia urbana, social y económica. De la misma manera, las políticas propuestas reagrupadas en cinco bloques de intervención, pretenden proyectar un modelo territorial más sostenible desde la conservación y protección del medio ambiente.

²² Ver BOIB (*Butlletí Oficial de les Illes Balears*). *Decreto 55/2005, de 20 de mayo, por el que se regulan las viviendas turísticas de vacaciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*. En *Butlletí Oficial de les Illes Balears* (81).

²³ Más información en:

<http://www.mesadelturismo.com/common/contenido/documentos_legislacion/dec_55_2005_bal.pdf>.

**Figura 6. Presión de las urbanizaciones turísticas en espacios de valor paisajístico.
Cala Llamp, Ayuntamiento de Andratx²⁴**



Fuente: Elaboración propia (2011).

Diagnosis de los conflictos en el modelo territorial actual y la actividad turística en Mallorca: exceso del crecimiento demográfico y urbanístico; modelo de los asentamientos urbanos con escasa relación entre los núcleos tradicionales y turísticos; proceso de construcción masivo en el litoral de la mayoría de los ayuntamientos costeros (Figura 6); inadecuación de los servicios y de las infraestructuras respecto a la población real; fuerte presión de las urbanizaciones en suelo clasificado como rústico; multiplicación de segundas residencias como respuestas al crecimiento económico; urbanizaciones en suelo rústico como consecuencia de una construcción abusiva; fuerte presencia en los últimos años de un turismo residencial causando un mayor consumo de suelo y menor valor añadido al destino; consumo de los recursos naturales de la isla y degradación del paisaje y patrimonio natural; discordancias entre la tipología arquitectónica y tramas urbanas tradicionales, la presión urbanística pone en peligro la salvaguardia del patrimonio urbanístico y arquitectónico de la fisonomía tradicional de los pueblos y centros urbanos; escasa diversificación económica con fuerte dependencia del sector turístico y desaparición en gran medida del sector agrícola.

Las políticas proyectadas por el Plan Territorial Insular de Mallorca tienen un carácter prevalentemente de conservación y recuperación de espacios degradados por la actividad turística:

- Distribución coherente del crecimiento. Reequilibrar el proceso urbanizador de los últimos años concentrado principalmente en los ayuntamientos costeros. Las directrices del plan proponen limitar el crecimiento urbano imponiendo un máximo de un 10% del suelo en cada decenio.

²⁴ La fuerte presión de los asentamientos turísticos en Cala Llamp traspasa los accidentes geográficos, como son los escarpados, para desarrollar apartamentos turísticos y establecer situaciones de difícil accesibilidad y conflictos con los cursos naturales de agua.

- Espacio de proyección. Plantear el territorio de Mallorca como un único territorio continuo donde cada porción de suelo posee un carácter e identidad, y donde el espacio urbano, rural, y natural interacciona en armonía.
- Recuperación ambiental. Nuevos parámetros para los asentamientos urbanos y turísticos en el territorio, con el fin de acabar con la pérdida del carácter urbano y territorial en la isla, e iniciar un proceso de recuperación ambiental. En este contexto son importantes los Planos de Reconversión Territorial y Proyectos de Mejoramiento Territorial que implica la recualificación desde un punto de vista urbanístico y ambiental respectivamente.
- Accesibilidad territorial. Mejora de las infraestructuras sin que esto suponga un sistema de degradado al medio ambiente.
- Economía. Impulsar nuevos nichos económicos que de valor añadido a las potencialidades que posee el territorio.

Las reflexiones en materia de desarrollo del Plan de Mallorca están basadas en la reflexión que surge entre los conflictos actuales y políticas mitigadoras. Estas políticas recogidas en los instrumentos de ordenación y decretos²⁵ poseen como argumento central cuatro líneas de acción: el control del crecimiento demográfico y urbano; la recuperación de paisajes degradados por la presencia de urbanizaciones turísticas; impulsar el desarrollo de nuevos nichos económicos que supongan un valor añadido al territorio; y accesibilidad y eficiencia infraestructural con especial atención al medio ambiente.

Plan Territorial Insular de Menorca

El Plan territorial de Menorca fue aprobado el 25 de abril del 2003 y modificado por el *Consell Insular de Menorca* el 26 de junio del 2006. A diferencia del caso de Mallorca, su redacción tenía la finalidad de crear un modelo territorial sostenible. Para ello, se estudió el territorio en función de sus debilidades y fortalezas. El grado de conservación y protección de los espacios se analizó según parámetros de clasificación del suelo. Una de las acciones políticas de mayor interés fue el propósito de construir un nuevo vínculo entre las áreas rurales y los centros urbanos mediante un modelo territorial *policéntrico*. A continuación, se extraen algunos de los principios fundamentales de los *Principis per a una Política d'Ordenació Sostenible del Territori de Menorca* descritos en el PTI de Menorca²⁶.

²⁵ Ver planes de ordenación y decretos que actúan directamente sobre la actividad turística en Mallorca: 1) Pla Territorial Insular de l'Illa de Mallorca; 2) Pla d'Ordenació de l'Oferta Turística - POOT (*Plans Directors Sectorials* previstos a la *Llei 8/87 d'Ordenació Territorial de les Illes Balears*); 3) Decreto 55/2005, de 20 de mayo, por el que se regulan las viviendas turísticas de vacaciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; 4) *Decret llei 1/2007 de 23 de novembre de mesures cautelars fins al'aprovació de normes de protecció d'àrees d'especial valor ambiental per a les Illes Balears*; 5) *Llei 4/2008, de 14 de maig, de mesures urgents per a un desenvolupament territorial sostenible a les Illes Balears*.

²⁶ PTI de Menorca. El Plan Territorial Insular de Menorca en su aprobación inicial fue redactado por Ezquiaga, Arquitectura Sociedad y Territorio S.L. Más información en: <<http://www.cime.es/Contingut.aspx?IDIOMA=2&IdPub=260>>

- Modelo de desarrollo territorial *policéntrico* y un nuevo vínculo entre el campo y la ciudad:

- Reforzamiento de las áreas de integración económica, que incluyen las zonas periféricas, dotadas de funciones y servicios globales de alta calidad, a través de estrategias de desarrollo territorial.
- Reforzamiento de un sistema más equilibrado y *policéntrico* de la ciudad y redes urbanas a través de una cooperación más estrecha, y mejora de las concesiones entre las redes de transporte a escala regional y local.
- Promoción de estrategias integrales de desarrollo territorial mediante clústeres en la ciudad, que incluyan el espacio rural a los asentamientos correspondientes.
- Reforzamiento del rol estratégico de las regiones metropolitanas y ciudad-puerto, con particular atención al desarrollo de las ciudades más periféricas.
- Mejora de la base económica, del medio ambiente y de las infraestructuras de servicio, con la finalidad de aumentar su atractivo para nuevas inversiones locales y extranjeras.
- Promoción de la diversificación de la base económica de las ciudades dependientes de un solo sector de actividad, y soporte al desarrollo económico de las ciudades pequeñas y medianas.
- Promoción de estrategias integrales de desarrollo urbano dirigidas a la diversidad social y funcional, sobre todo con relación a la lucha contra la exclusión social y con la regeneración de las zonas abandonadas o infrautilizadas.
- Soporte a métodos eficaces para contener la expansión urbana incontrolada, así como para reducir la presión excesiva de las zonas residenciales en las regiones costeras.

- Modelo relativo a la construcción de una nueva asociación entre el campo y la ciudad:

- Manutención de unos niveles básicos de servicio y de transportes públicos en los asentamientos de pequeña dimensión en las zonas rurales, en particular en zonas de pendiente.
- Promoción de cooperación entre ciudad y campo con la finalidad de reforzar las regiones más funcionales.
- Integración de la periferia rural de las ciudades en las estrategias de desarrollo territorial de las regiones urbanas, con la finalidad de conseguir una planificación más eficaz del uso del suelo, con especial atención a la mejora de la calidad de vida en la periferia urbana.
- Promoción y soporte a la cooperación en asociaciones entre ciudades pequeñas y medianas mediante proyectos comunes e intercambio de experiencias.

Son destacables las políticas redactadas en el Plan Territorial Insular de Menorca porque establecen claramente líneas de desarrollo sostenible hacia la cooperación, basadas en el carácter regional entre ciudad y campo, el desarrollo económico, y transportes públicos e infraestructuras.

3. Conclusión y consideraciones finales

Mediante una lectura de los planes vigentes de los casos de estudio, el posterior reconocimiento de campo y la opinión de expertos, podemos afirmar que los conflictos del

fenómeno de la segunda residencia en el litoral son diversos y complejos. No obstante, de la investigación emerge una situación de oportunidad para replantear nuevas políticas de desarrollo sostenible en la costa. A continuación se exponen los tres ámbitos de conflictos identificados (ambiental, económico y social) entre la actividad turística y el territorio costero. Finalmente, y continuando con la metodología empleada en cada caso de estudio, se formularán políticas y algunas consideraciones en tres de los ámbitos analizados hasta ahora.

3.1 Conflictos del modelo urbano generado por la segunda residencia en los territorios costeros

A - Ambiental

El impacto de degradado en el territorio costero es consecuencia del modelo expansivo establecido por los asentamientos turísticos, además del alto índice de concentración espacial y temporal que generan los flujos de personas. El limitado uso de patrimonio arquitectónico comparado a la elevada concentración de consumo de recursos naturales resulta insostenible.

B - Económico

Además de la economía sumergida generada por las rentas ilegales, el modelo de asentamiento de las segundas residencias y el tipo de turismo al cual deriva, hace insostenible el soporte de otros sectores económicos locales. En muchas áreas el abandono de la actividad agrícola o pastoral a favor de la urbanización turística ha causado un monocultivo económico incapaz de garantizar estabilidad a la población.

C - Social

La gran mayoría de los núcleos turísticos de segundas residencias no ofrecen espacios y servicios básicos para una población estable. La carencia del espacio público como elemento que construye la identidad urbana y la sobrecarga de población durante los meses de verano establecen conflictos sociales entre los hábitos de residentes y turistas.

Después de detallar cuales son los conflictos del modelo de segunda residencia en el litoral, se detallan las políticas de intervención en materia urbana, social y económica, con el objetivo de reflexionar en el litoral español de manera más sostenible.

3.2 Consideraciones finales hacia un desarrollo sostenible en la costa

A - Urbanístico

- Repensar los tipos de asentamientos. Los planes que actualmente constituyen la base legislativa del territorio y con ello el bloqueo de las urbanizaciones costeras, no presentan aún un análisis que identifiquen los asentamientos turísticos con altos índices de primera o segundas residencias. Hay que destacar que el fenómeno se manifiesta en urbanizaciones aisladas y en centros urbanos.
- Contención del proceso urbanizador. Algunos planes como el caso de Mallorca representan un instrumento capaz de frenar la construcción en las urbanizaciones. No obstante, aún es necesario desde las administraciones locales proyectar mediante los Planes Generales

sobre la población real y no la residente inscrita en el registro. Ello supondrá el impulso de políticas que estimulen los alquileres sobre aquellas viviendas vacías, y un retroceso en la construcción de nuevas promociones.

- Eliminación de la práctica de la expropiación. Demasiado costosa y conflictiva, a favor de la práctica compensatoria en los instrumentos de ordenación. De esta manera, los propietarios participan indistintamente a la distribución del valor y de los cargos derivados de la planificación. La administración puede de este modo obtener el porcentaje de suelo público sin que esto suponga un gasto excesivo para los ayuntamientos.
- Territorio en red. La interpretación de la costa como un territorio en red y no como la suma de núcleos aislados y dispersos. Necesidad de reforzar un sistema más equilibrado y *policéntrico* entre ciudades mediante una red urbana que favorezca la cooperación.
- Áreas de transición. Las áreas entre los centros turísticos y áreas rurales como espacios de oportunidad para revalorizar el paisaje y evitar así su degradación, debido a su proximidad con las áreas turísticas.
- Diversificación de actividades y especialización de usos. Evitar el monocultivo del uso del suelo en el sector turístico mediante nuevas actividades y usos alternativos, alcanzando la
- Integración urbana. Políticas de integración de los núcleos urbanos dispersos dentro de una estructura territorial (Maccioco et al., 2011), descentralizando algunos servicios de la ciudad a favor de abastecer a la población de los centros dispersos. Proyectar estrategias que favorezcan la atracción e integración de los núcleos dispersos en un territorio costero entendido como unidad.

B - Social

Es necesario reflexionar sobre el fenómeno de la segunda residencia y cómo este puede construir ciudad (Pié, 2007). La fidelización del propietario y del turista es el objetivo principal desde el ámbito social. Para ello, todos los instrumentos que transformen la segunda residencia en primera, o estimulen una mayor frecuencia durante el año, ayudará a la construcción de un modelo urbano social.

- Debido a las actuales dificultades de acceso a la vivienda de las nuevas generaciones, aquellos asentamientos turísticos con mayor potencialidad de implantación de servicios básicos, se convierten en centros receptores de una nueva población joven. Para ello, se requiere una política de incentivos a los propietarios para la reestructuración y su posterior alquiler.
- Incentivos para la implantación de servicios de calefacción a bajo consumo energético, dando la posibilidad así a una mayor frecuencia de estancia de los propietarios durante el año.
- La dotación de servicios accesibles a la población es el primer paso para incentivar a los ciudadanos a residir de manera estable en el territorio. Mejorar los servicios de alumbrado público, alcantarillado y abastecimiento de agua.
- Incentivar la población de los centros turísticos con servicios mínimos como el sanitario, educativo, financiero y comercial hacia la cooperación de una estructura en red en el territorio.

C - Aspectos económico.fiscales y promoción turística

Considerando el escaso control público sobre el patrimonio de segundas residencias, y en consecuencia la aparición de una economía sumergida, se propone las siguientes líneas:

- Mayor control de las administraciones locales sobre los alquileres ilegales y contratos de alquiler, verificando mediante visitas al inmueble la actividad turística.
- Incentivar a los propietarios que poseen una segunda casa en el litoral a declarar el inmueble como alojamiento *extrahotelero*, manteniendo el derecho de uso privado al propietario. Las administraciones podrán constituir un registro oficial de segundas residencias en alquiler, ofreciendo a cambio una mayor accesibilidad a los clientes de segundas residencias a los servicios locales.
- Una vez registrada como *casa de vacaciones* será necesario crear una clasificación en función de los servicios que ofrece, como ocurre con hoteles, hostales, etc.
- Incentivar y garantizar la certificación de calidad energética en este tipo de alojamientos.
- Favorecer la relación entre turismo residencial y oferta turística complementaria, con el objetivo de fidelizar el cliente.

Será indispensable que la planificación urbana y turística alcance objetivos comunes sobre la protección y conservación del paisaje costero, manteniendo su identidad y valor ambiental. Para ello, será necesario romper el binomio turismo y edificación, y que hasta el momento ha supuesto tan solo la pérdida de identidad paisajística en gran parte del litoral. Los ciudadanos y operadores turísticos deben ser conscientes sobre una nueva forma de turismo más sostenible y prolongado en el tiempo. Los asentamientos turísticos existentes de segundas residencias constituyen una forma de habitar el territorio alternativo a la ciudad tradicional. Este modelo debe estar basado en los recursos naturales, geográficos, culturales, e identitarios de cada territorio.

La investigación mediante una lectura de los planes actuales que regulan la costa de Andalucía e islas Baleares pretende exponer visiones, acciones y políticas que sirvan como punto de partida hacia un futuro más sostenible.

Agradecimientos

A la Entidad financiera. La investigación que se desarrolló durante dos años (enero 2010-enero 2012) fue financiada para estudiar el caso de la segunda residencia en la isla de Cerdeña. Los organismos fueron la Unión Europea y la Región Autónoma de Cerdeña con el programa de investigación *Giovanni Ricercatori L.R.7/2007* durante los años 2010 y 2011.

Al Centro de investigación. *Dipartimento di Architettura di Alghero*, Laboratorios LEAP y proSIT.

Agradecimientos personales al prof. Giovanni Maciocco (director); prof. Maurizio Minchillo (co-director); prof. Arnaldo Cecchini y prof. Oriol Nel.lo (consultas de estimaciones de población).

Bibliografía

AA.VV. *Directives pour l'évaluation de la capacité d'accueil en matière de tourisme dans les régions littorales méditerranéennes*. Croatia, Programmed'Actions Prioritaires & Center d'Activities Regionales, 1997a. 51 p.

AA.VV. *El turismo residencial y de segunda residencia en la Provincia de Málaga*. Málaga, SOPDE, 1997b. 414 p.

BOIB. *Decreto 55/2005, de 20 de mayo, por el que se regulan las viviendas turísticas de vacaciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*. En: Butlletí Oficial de les Illes Balears (81), [en línea] Fecha de consulta: 16 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://boib.caib.es/pdf/2005081/mp8.pdf>.

CAPPAL, A. y ALVAREZ, I. *Le seconde case in Sardegna: un potenziale modello urbano e turistico per il futuro del litorale*. En: L'architetto italiano, 48: 20-23, 2012a.

CAPPAL, A.; ALVAREZ, I. y MINCHILI, M. *Identification and georeferencing of second homes: a planning support in the Sardinia coastal municipalities*. En: Conference on Informatics and Urban and Regional Planning, (7ª, Milano, 2012) Proceedings. Cagliari, FrancoAngeli, 2012b, pp: 1113-1124.

EUROPEAN COMMISSION. *Europe, the world's No 1 tourist destination - a new political framework for tourism in Europe*. En: EUROPEAN Commission. Communication from the Commission to the European parliament, the council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions [en línea] Fecha de consulta: 16 de diciembre de 2013. Disponible en: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0352:EN:NOT>>. 2010.

FALCON, L. y BANCHINI, S. *Bienal de Rotterdam. La democratización del hedonismo: topografías turísticas en España*. En: Pasajes de arquitectura y crítica, (70): 10, 2005.

GAUSA, M. *Bienal de Rotterdam: The flood. Mare Nostrum*. En: Pasajes de arquitectura y crítica, (70): 7, 2005.

GUARNIDO, V. y SEGURA, I.M. *Una aproximación al estudio de la segunda residencia (la costa granadina)*. En: PARALELO 37º, (13): 163-175, 1989.

HORRACH, B. *La Balearización. Mallorca, el laboratorio de experimentación del turismo y su manifestación en el litoral*. En: Revista Iberoamericana de Urbanismo, (5): 17-34, 2009.

JUNTA de Andalucía. *Decreto 78/2007, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Programa de Recualificación de Destinos de la Costa del Sol Occidental de Andalucía «Plan Qualifica»*. En: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (75) [en línea] Fecha de consulta: 16 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://static.qualifica.org/documentos_publicos/1_aprobacin_plan_qualifica.pdf>. 2007.

MACIOCCO, G.; BALESTRIERI, M. y CONGIU, T. *Il progetto urbano del territorio: Il piano strategico della provincia di Sassari*. Milano, FrancoAngeli, 2011. 208 p.

MUÑOZ, F. *Estratègies vers la ciutat de baixa densitat: De la contenciò a la gestiò*. Barcelona, Diputació de Barcelona, 2011. 515 p.

NAVARRO, J.R. y ORTUÑO, A. *Impacto de los campos de Golf en Levante*. En: Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, XLII (163): 35-48, 2010.

NEL-LO, O. *Estrategias para la contención y gestión de las urbanizaciones de baja densidad en Cataluña*. En: Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, XLIII, 167: 81-98, 2011.

NEL-LO, O. *Contra la dispersión, intensidad. Contra la segregación, ciudad*. En: INDOVINA, F. (Eds.) La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención. Barcelona. Diputació de Barcelona, 2007, pp: 499-524.

PIÉ, R. *Ahora toca hacer ciudad*. En: INDOVINA, F. (Ed.) La ciudad de bajadensidad. Lógicas, gestión y contención. Barcelona. Diputacio de Barcelona, 2007, pp: 453 480.

POTA, Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. *Título III Estrategias de Desarrollo Territorial, Sección 4. Orientación y control de los procesos de urbanización y la calidad urbana, Punto 45. Modelo de ciudad*, pp: 57-61. En: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), [en línea] Fecha de consulta: 16 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta/web/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=b59ff7ffa3828310VgnVCM1000001325e50aRCRD&vgnnextchannel=7e7e8a3c73828310VgnVCM2000000624e50aRCRD>.

PTI de Menorca, Plan Territorial Insular de Menorca. En: Consell Insular de Menorca, [en línea] Fecha de consulta: 16 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.cime.es/Contingut.aspx?IDIOMA=2&IdPub=260>

TORRES, E. *El sector turístico en Andalucía: instrumentalización y efectos impulsores*. En: Revistade estudios regionales, (4): 377-442, 1979.

