

**COMENTARIO SOBRE LAS NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA URBANA:  
EL EJEMPLO DEL PLAN DE RECONVERSIÓN LA PLAYA DE PALMA**

Avelino Blasco Esteve  
Catedrático de derecho Administrativo

Joana Socías Camacho  
Profesora Titular de Derecho Administrativo

Tomeu Trías Prats  
Profesor Contratado Doctor

Aina Salom Parets  
Profesora Contratada Doctor.  
Universidad de las Islas Baleares

Artículo Recibido: 25/11/2016

Artículo Aceptado: 28/12/2016

**1.- Introducción**

En el año 2010, se aprueba en las Islas Baleares la Ley 8/2010, de 27 de julio, de Medidas para la Revalorización Integral de la Playa de Palma.

Esta ley nació con la vocación de declarar la revalorización de la Playa de Palma como objetivo prioritario y de interés público, una vez constatado el declive turístico, urbanístico y comercial de la zona y sus repercusiones negativas en un enclave estratégico para la primera industria de las Illes Balears.

Esta Ley establece el instrumento denominado *Plan de Reconversión de la Playa de Palma*, sobre el cual pivotan las operaciones de revalorización y rehabilitación previstas en la Ley.

La tramitación de este Plan sufrió un serio revés a finales de 2010, cuando las

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

administraciones integrantes del Consorcio Urbanístico de la Playa de Palma suspendieron su tramitación y, por lo tanto, quedaron paralizadas todas las actuaciones destinadas a la revalorización de la Playa de Palma, con los agravantes de la crisis económica de carácter mundial y de la imposibilidad de obtener financiación pública.

Para solucionar esta situación de parálisis, se aprobaron las siguientes normas: la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears y, el Decreto Ley 8/2012, de 13 de julio, de medidas urgentes para la Playa de Palma, y el Decreto Ley 1/2013, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter turístico y de impulso de las zonas turísticas maduras.

En concreto, en el artículo 1 de esta última disposición normativa se declara expresamente a la Playa de Palma como zona turística madura. Esta declaración como consecuencia importante tiene la siguiente:

“Cuando se declare a una zona turística saturada o madura, se entienden declarados de interés autonómico todos aquellos planes, proyectos o actuaciones que tiendan a la mejora, la recalificación, la revalorización, la rehabilitación o la reconversión de esta zona”.

Con posterioridad a estas normas se reactivan las actuaciones para aprobar el Plan de Reforma Integral de la Playa de Palma.

## **2.- La gobernanza y la participación como elementos fundamentales en la dimensión integral del Proyecto de la Playa de Palma**

En el momento en el que se aborda la reestructuración integral de una zona turística madura en la que confluyen dos municipios, el de Palma y el de Lluçmajor, constituye una innovación importante el incorporar todos los principios y criterios de la buena Gobernanza urbana - basados en la comunicación, la transparencia, la rendición de cuentas, la evaluación y la participación- para que presidan todo el proceso de desarrollo del Proyecto y conseguir así la implicación y la colaboración de todos los actores implicados.

Así, en el proceso de revalorización del destino turístico y las zonas residenciales de la Playa de Palma, el Consorcio lo abordó desde la Estrategia 7 que lleva por título instrumentar un “*Pacto institucional y social y una nueva Gobernanza para el cambio*”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La exposición que se realiza en este artículo es un resumen de la Estrategia publicada en la web del Consorcio de la Playa de Palma. En concreto, se puede acceder directamente por medio de la siguiente URL:

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

En cuanto a las acciones, podemos destacar las siguientes:

- Diseñar y ejecutar talleres territoriales. Estos talleres abordan las problemáticas específicas de cada uno de los barrios residentes, trabajadores y comerciantes. En los talleres se explicaron por parte del Ponente los ejes estratégicos del Plan. Se desarrollaron cinco talleres en cada uno de los territorios.

- ❖ El objetivo principal era dar a conocer el Proyecto entre la población residente y permitir a los técnicos explicar los aspectos más relevantes de las intervenciones propuestas.
- ❖ Abrir el proceso a los ciudadanos canalizando la voz en los diferentes momentos, que expresen sus opiniones y aportaciones.

- Diseñar y ejecutar los talleres sectoriales. En este punto de lo que se trataba era de plantear las líneas maestras del Proyecto a los distintos profesionales y operadores económicos, especialistas en un determinado sector de actividad. Tal y como expone el Documento de la Estrategia, los objetivos eran:

- ❖ Crear un espacio especializado temáticamente para intercambiar puntos de vista y opiniones sobre los programas y acciones de cada Eje.
- ❖ Generar consenso entre los principales actores sobre las propuestas del Proyecto.
- ❖ Garantizar el acceso a los contenidos disponibles de las propuestas mediante el debate con los expertos.
- ❖ Poner en contacto a los actores de distintos sectores y hacerles compartir puntos de vista, estrategias y propuestas<sup>2</sup>

- Diseñar y ejecutar el proceso participativo del Plan Urbanístico.

Se trata de impulsar la participación ciudadana durante todo el proceso de exposición pública previo a su aprobación.

- Diseñar y ejecutar el Panel Ciudadano. Hacer grupos de trabajo por temas sectoriales y comprobar cómo se va desarrollando el Plan. Sobre todo ver como se ha implementado.

---

[http://pmi.palmademallorca.es/consorciplatjadepalma/documents/PUBLICACIONES/428\\_ESTRATEGIA7\\_.pdf](http://pmi.palmademallorca.es/consorciplatjadepalma/documents/PUBLICACIONES/428_ESTRATEGIA7_.pdf)

<sup>2</sup> Pág. 11 del Documento citado y publicado en la Web del Consorcio.

- La celebración de la Asamblea Anual. Transmitir anualmente información actualizada sobre el desarrollo y ejecución del Plan.

- Definir y conseguir el compromiso empresarial y sindical. Generar confianza en el Proyecto, estimular la inversión productiva, facilitar la reconversión hotelera y comercial, alcanzar la recualificación, equilibrar la recolocación de los excedentes laborales.

Igualmente se busca el consenso con los agentes empresariales turísticos y sindicales, especialmente los de los sectores de la hostelería, la restauración y el comercio.

La promoción de la inversión privada para hacer efectiva la reconversión de la infraestructura de las empresas y locales de negocios, tanto por su modernización como para su adaptación a las claves de la sostenibilidad y freno al cambio climático.

### **3.- Aprobación del Plan de Reconversión Integral de la Playa de Palma, el día 19 de mayo de 2015, por la Comisión de Ordenación del Territorio del Consell Insular de Mallorca.**

La Comisión Insular de Ordenación del Territorio y Urbanismo en sesión celebrada el 24 de abril de 2015 acuerda la aprobación del citado Plan de Reconversión Integral de la Playa de Palma (PRI).

La aprobación del PRI, tal y como ya hemos avanzado, supone novedades y posibles modificaciones de la aplicación de los planeamientos urbanísticos generales aplicables a esta zona turística madura.

En concreto, entre otros aspectos:

- Se regula la modificación del uso de los terrenos cualificados de equipamientos públicos en el marco de operaciones de rehabilitación urbana. (Artículo 68 de las normas urbanísticas).
- Las operaciones de reconversión, rehabilitación y/o esponjamiento que se deban llevar a cabo, se deberán realizar de manera que las transferencias de aprovechamientos se efectúen siempre dentro del mismo término municipal. (Artículo 72.5).
- Se delimitan, de conformidad con las indicaciones del Plan Territorial Insular de Mallorca, las áreas de prevención de riesgos de inundación de la Playa de Palma.
- Muy novedoso resulta la aprobación del Mapa de Ruidos de la Playa de Palma, donde se establecen los niveles admitidos en cada una de las zonas.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

- Etc.

En relación a la pregunta sobre si se llevaron a cabo todas las actuaciones mencionadas en el documento “Estrategia 7”, cabe destacar que, pese a que se han hecho esfuerzos para dar cumplimiento al mismo, han surgido una serie de obstáculos. Entre otros, tal y como expone la misma Estrategia, al hacer balance del resultado, se constata que:

- es necesario ampliar y diversificar el proceso de información del Proyecto a la población residente, a los trabajadores, comerciantes y restauradores y, especialmente, a los hoteleros.
- la situación de cambios y conflictos en las instituciones no ha favorecido la agilidad en la toma de decisiones ni la potenciación de las aportaciones del Proyecto.
- los recursos invertidos en comunicación han sido escasos y, en algunos casos, con retrasos.
- han aparecido las primeras posiciones opositoras al desarrollo del Proyecto. Desconfianza en la viabilidad económica del Proyecto, en su financiación estatal y en la inversión privada necesaria.
- desconfianza respecto a las posibilidades de captación de nuevos segmentos del mercado con mayor poder adquisitivo y con una presencia más alta en los meses de invierno.
- amplio desconocimiento del Proyecto y de sus principales innovaciones en los campos del medio ambiente, la sostenibilidad y el freno al Cambio Climático.
- Etc.

#### **4.- Perspectivas de futuro.**

El fin último que se pretende con este Plan de Reconversión de la Playa de Palma es conseguir una zona turística madura que sea un referente a seguir. Para ello se considera vital el contar con los informes y aportaciones constantes de los expertos presentes en las diferentes áreas disciplinares: medioambiente, turismo, urbanismo, nuevas tecnologías, economía, geografía, etc.

Nuevamente debemos reiterar la importancia de afrontar la regulación de los proyectos urbanísticos desde una perspectiva multidisciplinar. Entendemos que este proyecto se encuadra en la línea de redefinir el Plan como una herramienta de control y seguimiento a largo plazo que permite regular las problemáticas que puedan surgir.