SELLO
Publicado en tablón de anuncios electrónico
11/11/2024

CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN NÚMERO 1 DEL PLAN DE INTERVENCIÓN EN ÁMBITOS TURÍSTICOS DE MALLORCA (2024)

De acuerdo con lo establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y con el objetivo de facilitar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones con efectos normativos, incrementar la transparencia administrativa y democratizar la toma de decisiones en la elaboración de disposiciones de carácter general, con carácter previo a la elaboración de la «Modificación número 1 del Plan de Intervención en Ámbitos Turísticos de Mallorca (PIAT)», se lleva a cabo la correspondiente CONSULTA PÚBLICA PREVIA, mediante la Sede Electrónica del Consell Insular de Mallorca, con el objetivo de recoger la opinión de la ciudadanía y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por esta modificación propuesta, todo ello con independencia de otros procesos participativos, de audiencia y exposición pública, que se promoverán oportunamente a lo largo de la fase de elaboración de la modificación del PIAT.

Siguiendo las prescripciones de la Ley 39/2015, esta consulta debe tratar los siguientes objetivos:

a) Problemas que se quiere solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas reguladoras o no reguladoras.

ASPECTOS ESENCIALES DE LA INICIATIVA

Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa

Antecedentes normativos y necesidades actuales

Introducción

El Plan de Intervención en Ámbitos Turísticos de Mallorca fue aprobado por el Pleno del Consell Insular el 9 de julio de 2020 (*Boletín Oficial de las Islas Baleares* núm. 126 de 16-07-2020), entrando en vigor el día 17 de julio de 2020.

Este plan casi no generó controversias tanto dentro del periodo de información pública como en cuanto a recursos contenciosos administrativos. De hecho, sólo se presentaron dos recursos que han finalizado con resoluciones favorables al Consell Insular.

Antecedentes

Esta consulta pública se plantea de acuerdo con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, en concreto según el artículo 133 sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos.

> «1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, debe sustanciarse una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que debe solicitarse la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma sobre:
>
> a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
> b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
> c) Los objetivos de la norma.
> d) Las posibles soluciones alternativas reguladoras y no reguladoras.»

Cabe reseñar que, conforme a la jurisprudencia más reciente de los Tribunales Superiores de Justicia de Aragón, Cataluña, Castilla y León y Navarra, han fijado que la omisión –o práctica inadecuada– de este trámite trae aparejada como consecuencia la nulidad de pleno derecho de la norma aprobada, determinando que sólo si la consecuencia jurídica es ésta puede dotarse de efectividad a un trámite esencial desde la perspectiva de la participación ciudadana, precisamente de momento temporal en que se produce (antes de que exista un proyecto normativo). Además, algunos Tribunales Superiores de Justicia, como el de Navarra, tampoco admiten que este trámite pueda ser corregible con la realización posterior de otros trámites participativos.

La legislación vigente contempla la participación ciudadana como una pieza fundamental del sistema democrático que promueve la construcción de una sociedad activa que ayude a impulsar cualquier aspecto de la vida social, económica, cultural o política. En el mismo sentido la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena

administración y del buen gobierno de las Islas Baleares recoge que las administraciones públicas deben establecer las vías de relación directa con la ciudadanía que, previo suministro de la información veraz y suficiente que se considere, proporcionen información con el fin de adecuar las políticas públicas a las demandas e inquietudes de la ciudadanía.

Todo ello justifica el trámite actual de consulta pública previa.

Atribución competencial

La Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación territorial (LOT), recoge entre sus objetivos la protección del medio ambiente, la mejora del territorio y la calidad de vida de los ciudadanos y la organización de las infraestructuras. Asimismo, da un impulso a las instituciones insulares a la regulación en materia de ordenación, cuando se circunscriban al ámbito de la isla. Para llevar a cabo esta ordenación territorial se prevén distintos instrumentos: las directrices de ordenación territorial, los planteos territoriales insulares y los planes directores sectoriales.

En este caso, el PIAT tiene carácter de Plan director sectorial, conforme a las disposiciones de la LOT, la modificación del mismo deberá seguir la correspondiente tramitación conforme a lo previsto en la ley.

Por otra parte, el artículo 5.2 de la Ley 8/2012, de 19 de julio, de turismo de las Islas Baleares, dice:

> «2. Corresponderá a los consejos insulares respectivos, de acuerdo con el artículo 11.2 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación territorial, la elaboración y la aprobación de los planes de intervención en ámbitos turísticos (PIAT), que se coordinarán mediante los instrumentos de ordenación de carácter general y, más concretamente, mediante las directrices de ordenación territorial y los planes territoriales insulares».

También, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2/2001, de 7 de marzo, de atribuciones de competencias a los consejos insulares en materia de ordenación del territorio, es competencia propia (Artículo 1.2.c) la relativa a:

> «2. Las relativas a la elaboración y la aprobación de los siguientes instrumentos de ordenación, en el ámbito insular correspondiente:
>
> [...]
>
> c) Plan director sectorial de ordenación de la oferta turística». (Que es el antecedente de ordenación sustituido por el actual PIAT)

Igualmente, el artículo 7 de la Ley 8/2012, de 19 de julio, de turismo de las Islas Baleares, atribuye a los consejos insulares:

> «a) La ordenación y la planificación turística mediante, entre otros, la elaboración de los planes de intervención correspondientes en ámbitos turísticos, planes territoriales insulares y planes de desarrollo turístico insular».

Como se establece en el artículo 3 de la Ley 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de ordenación del territorio:

> «los consejos insulares deben ajustar su funcionamiento al régimen jurídico derivado de la Ley de consejos insulares y de la legislación sectorial que sea aplicable».

Igualmente, la reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares de 2007 prevé en el artículo 70, que son competencias propias de los consejos insulares, además de las que les sean atribuidas por la legislación estatal, las siguientes materias:

> «3. Información turística. Ordenación y promoción turística.
>
> (...)
>
> 13. Ordenación del territorio, incluyendo el litoral.»

En el caso del Consell de Mallorca, la competencia en materia de ordenación del territorio es atribuida al Departamento de Territorio, Movilidad e Infraestructuras.

El Decreto de la Presidencia del Consell Insular de Mallorca, de día 10 de julio de 2023, por el que se crean los departamentos que deben estructurar el gobierno (BOIB núm. 95, de 11 de julio de 2023), atribuye al Departamento de Territorio, Movilidad e Infraestructuras, entre otras, las siguientes funciones:

> «(...) elaboración, impulso y tramitación de la formación, la modificación y la revisión de los planes directores sectoriales (PDS) y de sus instrumentos de desarrollo. Esta elaboración e impulso debe hacerse en coordinación con los departamentos competentes por razón de la materia sectorial tratada cuando la tengan expresamente atribuida (...).»

El día 23 de octubre de 2024, por resolución del consejero ejecutivo competente, se ha ordenado la iniciación de la tramitación del correspondiente expediente para la modificación puntual número 1 del Plan de Intervención en Ámbitos Turísticos de Mallorca (PIAT).

Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa

El vigente artículo 15 del PIAT fija en 430.000, el techo total máximo de plazas turísticas para la isla de Mallorca, las cuales son distribuidas en un máximo de 315.000 plazas por establecimientos de alojamiento turístico y en un total de 115.000 plazas en viviendas residenciales. Además, de acuerdo con el artículo 16, en ningún caso se pueden transferir plazas de una de las bolsas a la otra y hay que aplicar el objetivo de contención y de decrecimiento progresivo dentro de los márgenes fijados en el PIAT.

La DA1ª, apartado 2º, de la Ley 3/2022 establece un mandato legal expreso en la modificación, si procede, del PIAT respecto de la revaluación de la capacidad de carga de la isla de Mallorca con el fin de determinar el número total de plazas turísticas que se pueden comercializar y las medidas específicas para implementar, que, en todo caso, debe suponer una reducción del sumatorio del número de plazas inscritas en los registros turísticos y las integradas en las bolsas de plazas a la entrada en vigor de la presente ley. La reducción debe ser equitativa entre las plazas de alojamiento turístico y las plazas de estancias turísticas en viviendas. Todo ello sin perjuicio de que concurran, de acuerdo con los estudios que correspondan, causas que

justifiquen una modificación potestativa del Plan prevista en su apartado 3 del artículo 5º.

Por su parte, en aplicación de la Ley 3/2022, de acuerdo con la DT 16ª del Plan Territorial Insular, se eliminan todas las plazas turísticas provenientes del organismo gestor de la administración turística o del intercambio entre particulares, hasta que se lleve a cabo la revaluación a la baja de la capacidad de carga turística de la isla. Cuestión ésta, el no cumplimiento de la revaluación a la baja, que impide una reconversión que apuesta por contener el crecimiento en volumen y fomentar el incremento en valor y calidad.

Por otro lado, la exposición de motivos de la Ley 3/2022, de 15 de junio, de medidas urgentes para la sostenibilidad y la circularidad del turismo en las Islas Baleares, formula una serie de antecedentes que habría que tener presentes:

- El Dictamen 5/2020 del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, contiene la propuesta estratégica de hacer de la actividad turística en las Islas Baleares un modelo de competitividad y sostenibilidad de referencia internacional. Considera que habría que definir que la gran misión de las Islas Baleares debería ser convertirse en un referente como "islas sostenibles del Mediterráneo", valorando la sostenibilidad medioambiental, el paisaje, el patrimonio y la cultura como rasgo diferencial.

- La 26ª Conferencia de las Partes (COP26) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), se firmó la Declaración de Glasgow sobre la acción climática al turismo, en la que las partes firmantes, entre las que se encuentra España, manifiestan lo siguiente: «Declaramos nuestro compromiso común de unir a todos los agentes para transformar el turismo y hacer que contribuya de manera efectiva a la acción por el clima. Apoyamos el compromiso mundial de reducir a la mitad las emisiones para 2030 y de conseguir la neutralidad climática cuanto antes, y siempre antes de 2050. Alinearemos sistemáticamente nuestras acciones con las últimas recomendaciones científicas para cerciorarnos de que nuestro enfoque sea coherente con el objetivo de que, para 2100, las temperaturas no suban más de 1,5°C por encima de los niveles preindustriales.

- Según el último estudio de la Organización Mundial del Turismo (OMT) y el Foro Internacional del Transporte (ITF), las emisiones de CO del turismo crecieron al menos un 60% entre 2005 y 2016, y el transporte, en 2016, fue el causante del 5% de las emisiones mundiales de CO_2. Salvo que aceleremos la descarbonización, las emisiones de CO_2 del sector podrían aumentar un 25% o más de aquí a 2030, en comparación con 2016.

- Por otro lado, y en cuanto al consumo de recursos, debido al sistema socioeconómico de nuestro territorio, hay un elevado consumo de las escasas reservas hídricas del archipiélago. De acuerdo con el Consejo

Económico y Social de las Islas Baleares, hay una correlación entre el incremento de la población flotante y la demanda de recursos hídricos, en la que ambos factores presentan un pico en los meses centrales del verano, y también hay indicios de que el consumo energético está muy ligado a la cantidad de gente que reside o pasa por el archipiélago. Según los datos del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, en 2016 los mayores consumidores finales de energía en las Baleares son el sector residencial (42%), seguido por el sector de comercio y servicios (40%), dos sectores muy ligados al turismo y, por tanto, a la población flotante.

- Se puede afirmar que la necesidad de acelerar el tráfico del sector turístico balear de alojamiento hacia la economía circular se basa en las siguientes razones: masa crítica lo suficientemente amplia y diversa para crear y compartir conocimiento y experiencias útiles en la investigación y la implementación de soluciones circulares; peso específico elevado en el tejido productivo de las islas, y, por tanto, capacidad esencial para identificar y por consiguiente reconducir aspectos negativos relativos a las infraestructuras, gestión de residuos, urbanismo y otros; diversificación territorial, lo que permite conectar la viabilidad en la búsqueda y la implementación de soluciones circulares por parte de las empresas a las especificidades de cada zona (así, la zona mar-costa, zonas maduras y otras); cadena de valor transversal y muy idónea para tejer relaciones circulares con los principales grupos de interés y, por tanto, con otras posibilidades de impactar positivamente sobre las cadenas de producción y los hábitos de consumo de los clientes; conexión al posicionamiento del destino, directamente relacionado con la reformulación de la oferta mediante el rediseño o la generación de nuevos productos o servicios diferentes del estricto de alojamiento, y experiencia ya iniciada desde la creciente alineación de los planes de responsabilidad social corporativa a las estrategias de negocio de las empresas, especialmente en lo que se refiere a la vertiente ambiental.

- La reciente legislación estatal, en términos similares a la ley autonómica, en materia de cambio climático (Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética) y la Estrategia para la transición justa que se deriva, manifiestan la necesidad de llevar a cabo una transición ecológica de la economía y la transformación de los grandes sectores económicos del país, especialmente de aquellos más dependientes de los recursos naturales y de la estabilidad climática, como es ahora el sector del turismo, que a su vez es uno de los más vulnerables a los efectos del cambio climático y al mismo tiempo es un sector transversal de alto impacto en otros sectores de la economía y en el producto interior bruto, especialmente en la comunidad autónoma de las Islas Baleares. El desarrollo del turismo sostenible y circular se prevé como una oportunidad para evolucionar el sector, con apoyo en los valores naturales y culturales

diferenciadores de los destinos, en función de la capacidad de carga y de la mejora de la competitividad y rentabilidad.

- En esta estrategia se hace patente la existencia de escasa información actualizada sobre el camino actual de ecologización de los sectores de la economía y el impacto en la generación de empleo. Asimismo, se produce una sinergia con los avances en la implementación de los observatorios de turismo sostenible y con el desarrollo de nuevas metodologías y sistemas de diagnosis territorial y turística de la capacidad de carga, con el desarrollo de sistemas de indicadores territoriales específicos y con tecnologías de tratamiento masivo de datos, los cuales pueden ser muy útiles para afrontar los nuevos retos estratégicos de intervención en este campo. Los vigentes instrumentos de ordenación de la actividad turística, a pesar de los avances significativos que han ido incorporando recientemente, no se encuentran actualmente suficientemente actualizados a los nuevos retos planteados en relación con la sostenibilidad territorial, lo que puede hacer aconsejable, previo análisis detallado de los indicadores de inteligencia turística, la reconsideración de algunos aspectos de su contenido.

Por otro lado, el Departamento de Turismo del Consell de Mallorca, solicita el 18 de octubre de 2024 lo siguiente:

> «Que se efectúe una revaluación a la baja de la capacidad de carga turística de la isla y se proceda a la modificación del artículo 15 y concordantes del PIAT, en el sentido de reducir el techo total máximo de plazas turísticas en la isla de Mallorca, bajo los principios de:
>
> - Garantizar la seguridad jurídica y la sostenibilidad económica de la administración.
> - Impulsar un turismo sostenible como el principal del sector estratégico de la economía de Mallorca, generador de empleo y de desarrollo económico.
> - Impulsar una sostenibilidad territorial, que tienda a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, disponer de una estructura espacial adecuada y garantizar la protección y mejora del medio ambiente.
> - Mejorar la competitividad del sector turístico, fomentando la diversificación de la oferta turística.
> - Impulsar un impacto regenerativo en el territorio y la sociedad, a la vez que promover la cohesión social.
> - Contener el crecimiento en volumen y fomentar el incremento en valor y calidad.
>
> Es por todo ello que se ha expuesto que se considera oportuno efectuar una revaluación de la capacidad de carga turística de la isla y a la consiguiente modificación del artículo 15 y concordantes del PIAT, en el sentido de reducir el techo total máximo de plazas turísticas en la isla de Mallorca.»

Conclusión

La modificación núm. 1 del PIAT tiene que hacer una revaluación a la baja determinando el número total de plazas turísticas que se pueden comercializar y las medidas específicas a implementar. Todo ello, analizando la capacidad de carga turística de la isla de Mallorca.

La necesidad y oportunidad de su aprobación

La necesidad deriva de la evolución de la carga turística de la isla y del impacto que esta actividad tiene sobre los equipamientos, las infraestructuras, la suficiencia de agua, la gestión de residuos, la depuración de aguas residuales, o la movilidad, etcétera.

Igualmente, hay que hacer la revaluación a la baja que exige la Disposición adicional primera de la Ley 3/2022, de 15 de junio:

> «Los planes de intervención en ámbitos turísticos —PIAT— o, en su de su despido, los planes territoriales insulares —PTI— deben evaluar o reevaluar, en caso de que ya se haya llevado a cabo, la capacidad de carga turística de la isla respectiva con el fin de determinar el número total de plazas turísticas que se pueden comercializar y las medidas específicas para implementar, que, en todo caso, debe suponer una reducción del número de plazas actualmente inscritas en los registros turísticos y las integradas en las bolsas de plazas a la entrada en vigor de la presente ley. La reducción debe ser equitativa entre las plazas de alojamiento turístico y las plazas de estancias turísticas en viviendas. En el caso de la reevaluación, debe hacerse mediante una modificación puntual del PIAT o del PTI.»

Que añade:

> «La suspensión prevista en el apartado 1 rige hasta que se lleve a cabo la evaluación o reevaluación a que se refiere el apartado 2 de esta disposición y, como máximo, durante cuatro años contados a partir de la publicación de la presente ley. Si transcurrido este plazo no se hubiera llevado a cabo esta evaluación o revaluación, las plazas integradas en las bolsas a la entrada en vigor de la presente ley se considerarán extinguidas.»

También el contexto de presión humana ha variado y es necesario, afrontar el hecho con la respuesta adecuada y suficiente al problema detectado, con los estudios de contraste que haya que hacer.

La situación descrita, tanto de orden legal como fáctico, implica que se deba tramitar la correspondiente modificación del PIAT considerando la realidad de la isla, para cumplir el mandato de revaluar a la baja la capacidad de carga turística de Mallorca.

En este caso se da la doble condición de necesidad y de oportunidad para modificar el PIAT.

Objetivos de la norma

El objetivo fundamental de la modificación número 1 del Plan de Intervención en Ámbitos Turísticos (PIAT) es dar cumplimiento al mandato de la Disposición adicional primera de la Ley 3/2022, de 15 de junio, de medidas urgentes para la sostenibilidad y la circularidad del turismo en las Islas Baleares.

Igualmente, hay que cumplimentar la previsión de la Disposición Transitoria decimosexta sobre limitación de plazas turísticas, que prevé el Plan Territorial Insular de Mallorca.

Como objetivo más detallado, la modificación núm. 1 del PIAT debe fijar la capacidad de carga turística de la isla con el fin de determinar el número total de plazas turísticas que se pueden comercializar y las medidas específicas para implementar, que, en todo caso, debe suponer una reducción del número de plazas actualmente inscritas en los registros turísticos y las integradas en las bolsas de plazas a la entrada en vigor de la Ley 3/2022. La reducción debe ser equitativa entre las plazas de alojamiento turístico y las plazas de estancias turísticas en viviendas.

Posibles soluciones y alternativa reguladora y no reguladora

La opción no reguladora implica dejar sin respuesta a la demanda que hacen los textos normativos mencionados:

Ley 3/2022, de 15 de junio, de medidas urgentes para la sostenibilidad y la circularidad del turismo en las Islas Baleares.

- Disposición adicional primera. Suspensión de la adquisición de plazas turísticas en las islas de Mallorca, Ibiza y Formentera.

Plan Territorial Insular de Mallorca:

- Disposición transitoria decimosexta. Limitación de plazas turísticas.

Es por ello que se descarta esta opción.

Lo que es cierto es que la percepción social de cierta saturación en algunos ámbitos de la isla de Mallorca durante las temporadas estivales y que afecta a la movilidad asociada, lo que produce puntos de conflicto entre visitantes y residentes en ciertas zonas. Esta circunstancia puede provocar un rechazo generalizado al visitante en lugar de considerarlo la pieza clave al engranaje del principal motor de nuestra economía y que se pueda asegurar el deseado equilibrio entre los intereses de las comunidades locales y los de los turistas.

Es por ello que no se contempla la alternativa no reguladora, en este caso, no acometer la modificación del PIAT en los términos y con los objetivos enunciados en el apartado anterior.

Departamento de Territorio, Movilidad e Infraestructuras
Dirección Insular de Territorio y Paisaje
Servicio de Ordenación del Territorio