

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LV, Nº 217, otoño 2023

Págs. 941-952

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.22>

CC BY-NC-ND



Principios de ordenación del crecimiento urbano propuesto en el Plan General de Palma: “urbanismo de marcha atrás” y revitalización de la ciudad existente para limitar el consumo de territorio

Pedro GÓRGOLAS-MARTÍN

Profesor Titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla.
Director del área del modelo de ciudad del Plan General de Palma.
Territorio y Ciudad SLP (Asistencia Técnica del Plan General de Palma)

Resumen: La organización espacial de las piezas de crecimiento urbano es uno de los contenidos fundamentales de todo Plan General. Ahora bien, hay que advertir que, en las circunstancias actuales caracterizadas por un preocupante sobredimensionamiento del suelo urbanizable consignado en el planeamiento municipal vigente, la incitación a su contracción ha de constituirse en un inexcusable ejercicio de ética territorial si se quiere evitar la propagación de la patológica dilución urbana que ocasionaría su desarrollo. Esta directriz contractiva guarda una estrecha vinculación con la apuesta por la renovación cualitativa de la ciudad existente, que debe actuar como estímulo para ejercitar una suerte de “urbanismo de marcha atrás” orientado a restringir el suelo clasificado como urbanizable al estrictamente necesario para acomodar las demandas que no han podido ser atendidas en el suelo urbano. El presente texto se destina a exponer las estrategias de ordenación desarrolladas por el Plan General de Palma para invertir las habituales “tendencias expansivas” que han caracterizado el planeamiento urbano impulsado en décadas precedentes.

Palabras clave: Plan General de Palma; Crecimiento urbano; Principios de ordenación.

Recibido: 28.1.2023; Revisado: 20.04.2023

Correo electrónico: gorgolas@us.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9401-9041>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Planning principles for urban growth in the Palma Master Plan: “reversing urbanism” and urban regeneration of the existing city to limit land consumption

Abstract: The spatial organisation of the pieces of urban growth is one of the fundamental contents of any General Plan. However, it should be noted that, in the current circumstances characterised by a worrying over-dimensioning of the developable land consigned in the municipal planning in force, the incitement to its contraction must become an inexcusable exercise in territorial ethics if we wish to avoid the propagation of the pathological urban dilution that would be caused by its development. This contractive guideline is closely linked to the commitment to the qualitative renovation of the existing city, which must act as a stimulus to exercise a kind of “reverse urbanism” aimed at restricting land classified as developable to that which is strictly necessary to accommodate the demands that have not been met in urban land. This text sets out to explain the planning strategies developed by the General Plan of Palma to reverse the usual “expansive tendencies” that have characterised the urban planning promoted in previous decades.

Key Words: Structure Plan of Palma; Urban growth; Planning principles.

1. Introducción: un necesario cambio de ciclo en el planeamiento urbano de la ciudad de Palma

El Diccionario de la Real Academia Española, define el acto de diluir como «hacer que algo pierda importancia o intensidad hasta no poderse percibir». Este concepto, aplicado a la fenomenología de los territorios contemporáneos, sirve para significar las tendencias que han caracterizado la metamorfosis de la ciudad en las últimas décadas (INGERSOLL, 2006; NOGUÉS & SALAS, 2010; AGULLES, 2017) donde, «frente a la estructura tradicional, compacta, aislada, se ha producido una expansión dispersa, desagregada, en la que el espacio público queda comprometido» (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2008, p. 1). La entidad espacial resultante de esta acción diluyente constituye «la plasmación física de un modelo económico basado en la desigualdad, que se consolida y perpetúa a través de la desconexión entre las diversas clases sociales» (DIONI, 2021, p. 20). Un modelo, en definitiva, que tiene como objetivo prioritario la musculación del mercado inmobiliario a través del fomento de un crecimiento urbano indetenible, favorecedor de un proceso territorialmente expansivo causante de la segregación espacial de los grupos sociales.

El “demiurgo urbanístico” utilizado para dar cobertura a esta dinámica ha sido sobredimensionar injustificadamente las necesidades de extensión de las ciudades¹ (AMAT, 2015) contraviniendo, con ello, los principios de sostenibilidad urbana impresos en el código genético de la práctica totalidad de las reflexiones institucionales de última generación en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

Por ejemplo, en el contexto europeo cabe significar la Nueva Carta de Leipzig 2020, cuyo objetivo es salvaguardar y reforzar la calidad de vida de las ciudades usando su poder transformador apostando, para ello, por una “ciudad más justa, verde y productiva”. Entre los elementos clave que aporta para garantizar un desarrollo urbano sostenible destaca la reducción del consumo de suelo, combatiendo la dispersión urbana y priorizando la renovación y la regeneración urbana integrada (UNIÓN EUROPEA, 2020, p. 10).

En el marco español, se han promulgado diferentes documentos –el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español (2010), la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (2011) o el Libro Verde de la Sostenibilidad Urbana y Local (2012)– que se posicionan inequívocamente a favor de la ciudad compacta y la detención del proceso urbanizador descontrolado característico de la última burbuja inmobiliaria. Pero, sin duda, la Agenda Urbana Española 2019 se constituye en un

¹ El actual Plan General de Palma lleva vigente desde 1998. La superficie de suelo urbanizable que propuso ascendió a 1093,55 hectáreas. Transcurrido casi un cuarto de siglo, aún quedan por desarrollar 494,71 hectáreas; es

decir, 45,24% del total del suelo urbanizable contemplado. Este dato denota la acusada sobredimensión del crecimiento urbano planteado.



FIG. 1 / Imagen orientativa del modelo de ciudad propuesto por el nuevo Plan General de Palma

Fuente: Territorio y Ciudad SLP

instrumento de referencia capital para el impulso de políticas urbanísticas sostenibles alentando a la promoción de «estructuras urbanas compactas y polifuncionales, que prioricen los procesos de reciclaje de los tejidos urbanos ya existentes, la recuperación de suelos en desuso ubicados en el interior de los ámbitos urbanos y la redensificación de los suelos urbanizables dispersos» (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2019, p. 94)

El nuevo Plan General de Palma² (FIG.1) se sustenta en estos nuevos axiomas adoptando, para ello, directrices orientadas hacia la priorización de la contención en el consumo de suelo y la optimización de la capacidad de transformación cualitativa que presenta la ciudad existente para dar acomodo a las demandas y necesidades de la población a corto y medio plazo (GÓRGOLAS, 2019; 2021).

² El nuevo Plan General de Palma fue aprobado inicialmente el 20 de octubre de 2021. Con la publicación del preceptivo acuerdo plenario en el Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 159 de 18 de noviembre de 2021, quedó abierto el periodo de exposición pública que concluyó el 15 de febrero de 2022. Tras la elaboración de un nuevo documento que ha incorporado las modificaciones vinculadas a la aceptación de alegaciones y subsanado

2. El marco referencial para impulsar un “urbanismo de marcha atrás” en la ciudad de Palma: legislación urbanística y planificación territorial

2.1. La legislación urbanística de aplicación en la Comunidad Balear

El marco legislativo estatal vigente –Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRSU/2015)– incluye, entre los principios que han de regir un desarrollo territorial y urbano sostenible regulados en su artículo 3, la utilización del suelo

las deficiencias detectadas en los informes sectoriales emitidos por las administraciones públicas con intereses territoriales afectados, el Plan General ha sido aprobado definitivamente por el Pleno del Excmo Ayuntamiento de Palma celebrado el 28 de abril de 2023, entrando en vigor a partir de su publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares nº 71, de 30 de mayo de 2023.

conforme al interés general. Para ello, dispone la necesidad de proteger el medio rural, preservando los valores del «suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística».

Por su parte, el ordenamiento urbanístico de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se encuentra codificado en la Ley 2/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo. Su artículo 2 dispone que «la actividad urbanística debe garantizar el cumplimiento de los objetivos de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y un desarrollo sostenible, lo cual implica la utilización racional, responsable y solidaria de los recursos naturales limitados; entre otros, el territorio». A tal efecto, el artículo 3 regula que las políticas públicas a instrumentar deberán contribuir a «materializar un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio municipal (...) priorizando la compleción, la conservación, la reconversión y la reutilización o la mejora de los suelos ya transformados y degradados, así como la compactación urbana y la rehabilitación, en vez de nuevas transformaciones de suelo, la dispersión de la urbanización y la construcción fuera del tejido urbano».

Para contribuir a contener el consumo de territorio inferido en estas prescripciones, esta Ley, en su disposición adicional decimosexta, adopta medidas desclasificadoras –de aplicación automática desde el inicio de su vigencia– para suelos de desarrollo urbano no transformado previstos en instrumentos de planeamiento general inadaptados a las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), que entraron en vigor el 18-04-1999. Reforzando esta disposición, años más tarde se formula el Decreto Ley 9/2020, de 25 de mayo, de medidas urgentes de protección del territorio de las Islas Baleares, cuya Exposición de Motivos afirma que su propósito es «actuar sobre el suelo urbanizable con la intención de disponer su reclasificación como suelo rústico (...) Se trata de suelos cuya clasificación, otorgada por el planeamiento urbanístico en un momento pretérito, hoy ya no es expresión cierta de las necesidades actuales de ordenación del espacio urbano». No obstante, la reclasificación establecida en este Decreto Ley no es obstativo, como se verá a continuación, para que la administración municipal pueda ejercer con total plenitud su potestad de planeamiento, otorgando a los terrenos afectados la clasificación y calificación que, en su caso, resulte adecuada

y oportuna. Es decir, esta reclasificación tiene carácter cautelar y puede ser revertida, con la pertinente justificación, en el marco de una revisión del planeamiento general.

2.2. La planificación territorial vigente: el Plan Territorial Insular de Mallorca

La aplicación de las prescripciones legales expuestas en el epígrafe anterior, cuentan con un aliado esencial en la planificación territorial desarrollada en la Comunidad Balear que ha mostrado un énfasis indubitable en establecer prescripciones normativas direccionadas a limitar, condicionar y cualificar la promoción de nuevos crecimientos por el planeamiento general (RULLÁN, 2010). Así, las DOT incluían medidas restrictivas para el crecimiento urbano tales como la prohibición de nuevos suelos urbanizables aislados o la obligación de implantar los ensanches residenciales dentro de una orla periurbana distanciada 500 metros de los núcleos existentes. La máxima extensión para usos habitacionales se fijó en el 10% de la superficie conjunta del suelo urbano y el urbanizable que contase con plan parcial aprobado a la entrada en vigor de las DOT. La superficie resultante de este porcentaje se redistribuiría en los diferentes municipios de cada isla mediante los Planes Territoriales Insulares (PTI).

En desarrollo de las DOT, el Plan Territorial Insular de Mallorca (PTIM) –aprobado el 31 de diciembre de 2004– incluye en su cuerpo normativo un conjunto de determinaciones destinadas a regular cuánto, cómo y por donde, debe producirse la extensión de la ciudad consolidada.

Efectivamente, en relación al “cuánto extenderse”, la Norma 6 del PTIM establece límites a la capacidad de crecimiento de cada uno de los municipios de la isla. En concreto, para el caso de Palma, la versión del PTIM proveniente de la modificación número 2 (aprobada el 13 de marzo de 2011) –que es la que resulta de aplicación al nuevo Plan General³– consigna una superficie máxima de expansión territorial –para usos residenciales, turísticos o mixtos– de 235,93 ha, de las que 211,53 se corresponden con “crecimiento no vinculado a actuaciones en ejecución del Plan de

³ El Pleno del Consell de Mallorca, en sesión celebrada el día 29 de diciembre de 2021, adoptó el acuerdo de aprobar inicialmente la Modificación núm. 3 del Plan Territorial de Mallorca (BOIB Núm. 180 de 30-12-2021). Esta modificación, que reduce el crecimiento residencial, turístico o mixto de Palma a 169,22 hectáreas, no es de obligada

observancia por el Plan General de Palma al resultar aprobado inicialmente con anterioridad a la citada fecha. No obstante, como se verá a continuación, la superficie propuesta para sectores de uso global residencial, turístico o mixto es inferior a la nueva limitación impuesta por la Modificación núm. 3 del PTIM.

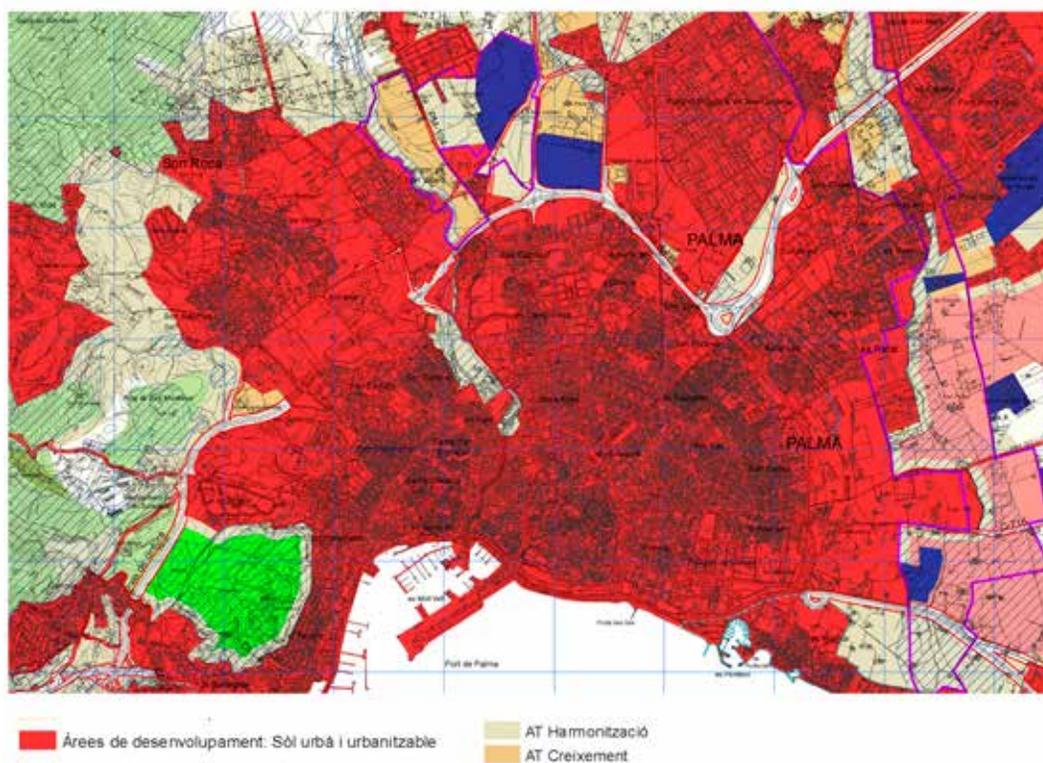


FIG. 2 / Plan Territorial Insular de Mallorca. Àrees de Transició de Creixement y Armonització

Fuente: Consell Insular de Mallorca

Ordenación de la Oferta Turística, ni ligados a áreas de reconversión territorial” (CNV)⁴ y las restantes 24,40 ha a “crecimiento vinculado a Áreas de Reconversión Territorial”.

Respecto a la localización del CNV admitido, hay que reseñar que la ubicación de las hectáreas asignadas por el PTIM a cada municipio, no es de libre disposición por el planeamiento urbanístico municipal, sino que también está sometida a las siguientes disposiciones contenidas en su Norma 7 (FIG.2): (a) el CNV destinado a uso residencial, turístico o mixto deberá ubicarse dentro del área de transición de futuro crecimiento urbano (AT-C) definida en los planos de ordenación del PTIM, y (b) sólo en el caso de agotarse la superficie de

Área de Transición de Crecimiento (AT-C) el crecimiento podrá localizarse en la denominada Área de Transición de Armonización (AT-H).

Finalmente, en relación al “cómo crecer”, la citada Norma 7 del PTIM regula la intensidad de uso admisible en el suelo urbanizable. Así, su apartado 4 asigna una densidad máxima, aplicable tanto al crecimiento no vinculado como al vinculado, de 60 habitantes por hectárea para las zonas turísticas, de 120 habitantes por hectárea en las zonas no turísticas de los términos municipales de Palma, Inca y Manacor, y de 100 habitantes por hectárea en el resto de la isla⁵. Al parámetro de densidad poblacional para zonas no turísticas le

⁴ El cómputo del CNV se encuentra regulado en la Norma 6 del PTIM. A este respecto, hay que hacer constar que en dicho cálculo ha de quedar incluida tanto la superficie del suelo urbanizable que no contase con Plan Parcial aprobado a la fecha de aprobación de las DOT -aun cuando haya alcanzado la situación básica de suelo urbanizado- así como la superficie de actuaciones de transformación del suelo urbano que promuevan un cambio de calificación urbanística para su destino a uso residencial, turístico o mixto. Por otro lado, no computarán como CNV la superficie de nuevos

suelos clasificados como urbanos y/o urbanizables que no supere la de aquellos otros que hayan sido objeto, con posterioridad a la entrada en vigor de las DOT, de cambio de clasificación de suelo urbano o urbanizable (con Plan Parcial aprobado definitivamente antes de la entrada en vigor de las DOT) a suelo rústico.

⁵ Estos parámetros de densidad se aplican a la superficie del sector de suelo urbanizable descontando la correspondiente a sistemas generales interiores.

corresponde una densidad residencial máxima de 48 viviendas/hectárea, en aplicación del estándar de 2,5 habitantes/vivienda regulado en el artículo 42.3 del, recientemente aprobado, Reglamento General de la Ley 12/2017 de Urbanismo de las Islas Baleares, para la Isla de Mallorca (RGLUIBM).

Esta regla limitativa de la máxima densidad asignable al suelo urbanizable, transmite cierta incertidumbre sobre los efectos a causar en las nuevas áreas residenciales, máxime cuando no son pocas las reflexiones disciplinares recientes que abogan por adoptar valores claramente superiores para favorecer la compacidad del tejido urbano resultante⁶. Por ello, con buen criterio, la Ley 12/2017, de Urbanismo de las Islas Baleares, en su artículo 37 c), admite que el Plan General pueda aumentar la densidad global residencial hasta las 75 viviendas/hectárea, siempre que este incremento se destine a vivienda sometida algún tipo de protección pública.

3. El crecimiento urbano propuesto en el Plan General de Palma. Principios de ordenación estructural: contigüidad, compacidad y complejidad

El urbanismo ejercido en Palma en las décadas precedentes ha conformado un espacio periférico construido de manera desvertebrada, a base de piezas autorreferenciales y de acusada monofuncionalidad. Ello ha provocado un incremento importante de las distancias a recorrer cotidianamente por la ciudadanía para abastecerse de servicios básicos, desencadenando una reverberación excesiva de la movilidad motorizada. Por ello, no es de extrañar que, según el “Ránking de la Movilidad Urbana en España” elaborado por Greenpeace en 2019⁷, Palma tenga uno de los índices de motorización más elevados del país: 741 vehículos/1000 habitantes frente a una media nacional de 592,59 vehículos/1000 habitantes, lo cual conduce a que la cuota modal absorbida por el vehículo privado sea muy elevada (más del 50% del total de desplazamientos) mientras que las del transporte público apenas alcance el 14%.

Esta tendencia zonificadora y dispersiva debe ser invertida. Para ello, las actuaciones de nueva urbanización que promueve el Plan General de Palma se apoyan en tres principios básicos: contigüidad, compacidad y complejidad.

3.1. El principio de la contigüidad: la localización correcta de las piezas de crecimiento urbano

El principio general que ha de orientar las decisiones sobre la localización de las diferentes piezas configurativas del crecimiento de la ciudad ha de partir, siguiendo a Manuel Solá-Morales, del reconocimiento de la importancia que tienen en nuestras ciudades “las relaciones de contacto perimétrico entre las piezas urbanas y la idea de crecimiento por lateralidad”.

La aplicación estricta del atributo de la contigüidad en el crecimiento urbano propuesto por el Plan General de Palma, ha conducido a que todos los sectores de suelo urbanizable –salvo la segunda fase del Parque Tecnológico (Parc-Bit), actuación impulsada directamente por el Gobierno Balear– se dispongan adheridos a la ciudad existente acentuando, principalmente, el remate y cierre de bordes urbanos desmembrados. Así, la mayor parte de estos sectores –13 de los 18 delimitados– responden a operaciones de pequeña y mediana escala destinadas a perfilar, completar y/o resolver tramas inconclusas (FIG.3).

3.2. El principio de la compacidad: densidad residencial eficiente y austeridad en el consumo de territorio

La compacidad es el eje que atiende a la morfotipología inferida y al consumo de territorio inducido; es decir, la densidad residencial adoptada y la extensión territorial propuesta para nuevos crecimientos.

Sobre el parámetro de densidad a proponer en el suelo urbanizable, hay que puntualizar que

⁶ A título de ejemplo, la Carta para la planificación ecosistémica de las ciudades y metrópolis (RUEDA, 2022) considera necesario establecer unos umbrales de densidad entre 80-100 viviendas/hectárea para que los tejidos urbanos tengan

una adecuada tensión y se faciliten las relaciones sociales y comerciales.

⁷ https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/05/ranking_ok.pdf



FIG. 3 / Imagen del crecimiento oriental de Palma configurado por pequeñas piezas articuladas por el Parque Fluvial del Torrent Gros

Fuente: Territorio y Ciudad SLP

los valores a adoptar no pueden provenir de un ejercicio meramente cuantitativo, de “aritmética urbanística”, sino que han de sustanciarse en una reflexión pausada sobre la “convivencialidad del hábitat urbano resultante”. Es decir, a la hora de proceder a asignar la densidad a una actuación de nueva urbanización hay que preguntarse sobre el número de personas necesario para favorecer las relaciones intersubjetivas y optimizar el funcionamiento de los equipamientos, de los espacios públicos estanciales, de los comercios de proximidad y del transporte público (GÓRGOLAS & SAINZ, 2022, p. 119).

El objetivo prioritario del Plan General de Palma en relación a esta cuestión ha sido tratar de evitar la adulteración de las constantes vitales del tejido urbano de la ciudad, preservando su compacidad. Así, la densidad media global que se alcanza en el conjunto de sectores de suelo urbanizable con uso global residencial es de 45,83 viviendas/hectárea. Si se detrae la superficie de sistemas generales interiores, la densidad global neta obtenida se

incrementa hasta las 56,90 viviendas/hectárea, similar a la que presenta, hoy día, la ciudad consolidada y un 18,54% superior a la máxima densidad poblacional regulada en la Norma 7 del PTIM, antes expuesta⁸ (FIG.4).

Respecto al consumo de territorio inducido, el Plan General de Palma se adscribe a las corrientes disciplinares de última generación que apuestan por incitar un “urbanismo de marcha atrás” (GÓRGOLAS, 2021) fomentando, para ello: (a) la desclasificación de aquellos suelos urbanizables heredados del planeamiento general que se revisa considerados innecesarios por excesivos, e inconvenientes por fomentar un crecimiento disperso y de baja densidad, (b) la optimización, mediante su redefinición paramétrica (densidades, usos, proporción de vivienda protegida, etc.), de los suelos ya clasificados como urbanizables que se entienden integrables en el nuevo modelo por contribuir a su sostenibilidad, y (c) la minimización de nuevas reclasificaciones de suelo rústico.

⁸ Para ello, se ha utilizado, en la mayor parte de los sectores, la admisibilidad conferida por el artículo 37 c) de la LUIB, de incrementar la densidad del suelo urbanizable por

encima de la máxima establecida en la Norma 7 del PTIM, a condición de que las unidades residenciales resultantes de este incremento se destinen a vivienda protegida.

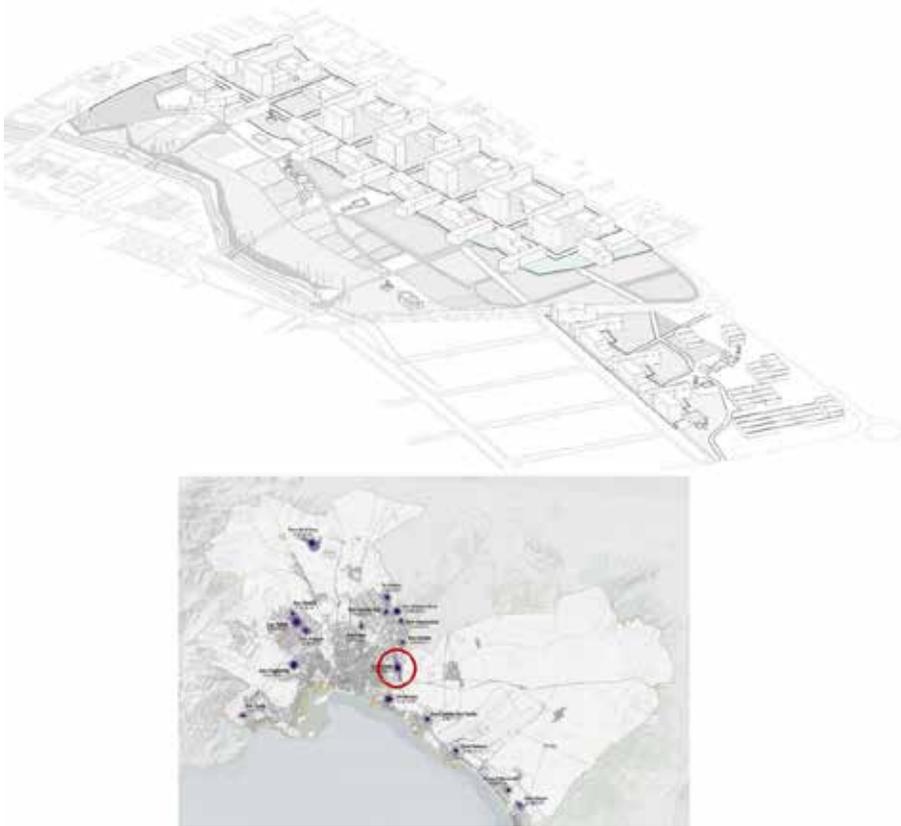


FIG. 4 / Ensayo proyectual del Ensanche Residencial de Son Guells, sector de alta densidad (75 viviendas/hectárea) con un elevado porcentaje de vivienda protegida. Abajo, localización del sector en el modelo de crecimiento urbano propuesto por el Plan General

Fuente: Ravetllat Arquitectura

Ahora bien, para dotar de efectividad a este axioma de ordenación resulta indispensable explorar las capacidades de transformación cualitativa que presenta la ciudad existente con la finalidad de desvelar su nivel de respuesta a las demandas que se necesita atender durante el período de vigencia del nuevo Plan General (GÓRGOLAS, 2019). Para ello, se han priorizado las actuaciones de compleción de vacíos urbanos y las de renovación o reforma de tejidos obsoletos, se ha computado la potencial oferta residencial materializable en los solares de la ciudad consolidada y auspiciado la activación del parque de viviendas vacías. Al tiempo, se promueve la revitalización y mejora de barriadas vulnerables, sin olvidar la protección de áreas con valor patrimonial (centro histórico y núcleos periféricos tradicionales). Esta estrategia ha permitido que, de la oferta total residencial a satisfacer —41 776 viviendas— aproximadamente el 80% se localice

en suelo urbano, con lo que se consigue minimizar la que se necesita desarrollar en el suelo urbanizable que queda reducida a 8602 unidades, de las que el 53,40% (4593) se destinará a fórmulas habitacionales de vivienda social o protegida.

Este envite por la regeneración integral de la ciudad ha favorecido la promoción de un crecimiento austero —apenas representa un 5,45% de la superficie del suelo urbano (FIG.5)— compuesto por 160,82 ha de sectores de suelo urbanizable con uso global residencial, 93,42 ha de sectores con uso global de servicios terciarios y 26,31 ha de sistemas generales adscritos. Es decir, un total de 280,55 ha, superficie un 25,25% inferior a la del suelo urbanizable del Plan General vigente que mantiene esta clasificación una vez entró en vigor el Decreto Ley 9/2020 antes referenciado (375,34 ha), el cual detrajo automáticamente 119,38 ha del crecimiento

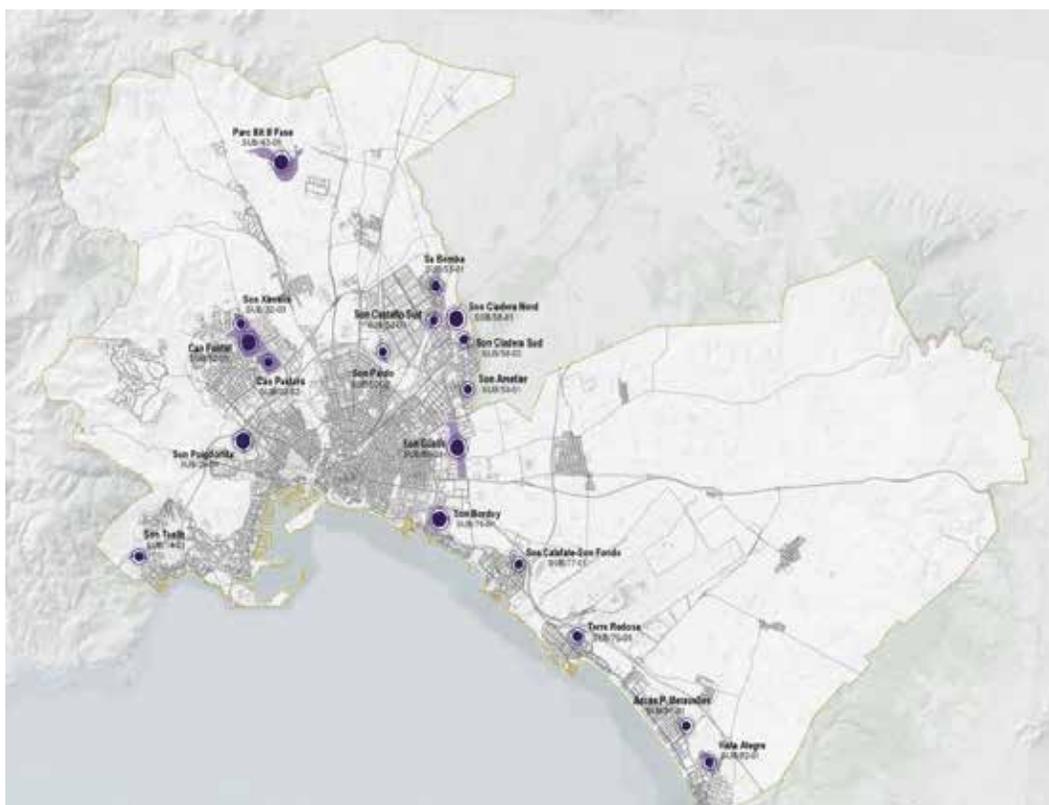


FIG. 5 / Los sectores de suelo urbanizable propuestos en el nuevo Plan General de Palma

Fuente: Territorio y Ciudad SLP

urbano que aún restaba por desarrollar, cuya superficie ascendía a 494,71 ha⁹.

Las decisiones adoptadas por el Plan General para impulsar este importante decrecimiento sobrevenido al contemplado en el Decreto Ley 9/2020, han sido: (a) retornar a suelo rústico 211,74 ha del suelo urbanizable que quedó sin desclasificar por esta disposición legal, (b) recuperar como suelo urbanizable 104,20 ha de las que quedaron desclasificadas por el Decreto Ley, haciendo uso de la facultad conferida al planeamiento municipal en su regulación¹⁰ y, (c)

clasificar *ex novo* como suelo urbanizable unas exiguas 12,75 ha provenientes del suelo rústico.

En conclusión, compensando las hectáreas desclasificadas directamente por el Plan General con las recuperadas del suelo reclasificado como rústico por el Decreto Ley 9/2020, la contracción real del suelo urbanizable asciende a 107,54 ha, superficie 8,44 veces superior a la del suelo rústico que se propone integrar, por primera vez, en el crecimiento urbano a patrocinar (12,75 ha). A esta cifra cabe implementar la decisión de transferir 39,32 ha del actual suelo urbano al suelo rústico¹¹, con lo

⁹ Como ha quedado expuesto en el apartado 2.1 de este artículo, la finalidad principal de este Decreto Ley es impulsar la reclasificación como suelo rústico del suelo urbanizable considerado innecesario para atender las necesidades actuales de crecimiento. Así, en cumplimiento de lo regulado en su artículo 3, se promovió la desclasificación de 119,38 hectáreas de suelo urbanizable. A consecuencia de ello, el crecimiento urbano pendiente de desarrollar previsto en el vigente Plan General de Palma quedó automáticamente reducido de 494,71 a 375,34 hectáreas.

¹⁰ Haciendo uso de la potestad para revertir la desclasificación establecida en el Decreto Ley 9/2020 (ver apartado

2.1. del artículo), el nuevo Plan General de Palma recupera la clasificación como suelo urbanizable de 104,20 ha de las desclasificadas, en primera instancia, por este Decreto Ley, al entender que su emplazamiento resulta congruente con el modelo de ciudad propuesto y la Infraestructura Verde proyectada.

¹¹ Estas desclasificaciones obedecen, bien a la necesidad de garantizar la preservación de espacios de alto valor ambiental, bien a la identificación de suelos que no han alcanzado plenamente la "situación básica de urbanizado".

que la relación final “suelo desclasificado como rústico/suelo reclasificado como urbanizable” se eleva a 11,51.

Un dato que confirma la eficacia aplicativa de este principio de ordenación estructural es el “efecto compactación” inducido. Efectivamente, el “índice de expansividad urbana” –m² de suelo urbano por habitante censado– existente en Palma en la situación actual es de 113,41 m² suelo urbano/habitante¹². En la hipótesis del desarrollo completo del suelo urbanizable contemplado en el nuevo Plan General (280,55 ha) –hasta adquirir la situación básica de suelo urbanizado– y teniendo presente que la población estimada en el año horizonte del Plan (2038) asciende a 510 026 habitantes, el índice de expansividad urbana evolucionará hasta los 106,50 m² de suelo urbano/habitante.

3.3. El principio de la complejidad: diversidad funcional e interacción social

Para aportar solidez justificativa al “urbanismo de marcha atrás” que fundamenta la ideación del crecimiento urbano propuesto en el Plan General de Palma, la estrategia de ordenación a instrumentar no puede reducirse a fomentar un consumo de territorio austero alimentado con una densidad residencial idónea. Se necesita, complementariamente, incentivar la mezcla de usos para impedir la propagación de una ciudad funcionalmente desnutrida (GAFFRON & al., 2005; LAVADINHO, 2014). Robustecer el suelo urbanizable con una masa crítica poblacional adecuada, siendo un argumento necesario no es suficiente para crear las dosis de intensidad urbana capaces de inducir interacción social.

El sociólogo Francois ASCHER (2012, p. 163) afirma que las dos cualidades básicas que definen la razón de ser de los espacios urbanos son «la numerosidad y la serendipia». La numerosidad, es decir, conseguir un volumen poblacional socialmente diverso, debe constituir un objetivo de ordenación insoslayable. Por su parte, el concepto de «serendipia» hace referencia a la posibilidad, que ofrece la ciudad, de «poder encontrar lo que

uno no buscaba», al favorecer la intercomunicación fortuita y casual. Para conferir al crecimiento urbano de ambas características no basta, por tanto, con promover su densificación eficaz. De qué sirve la conformación de un espacio residencial con «numerosidad» si no es posible que fructifique la «serendipia». Y, para ello, la dotación de una textura diversa de usos resulta fundamental.

Por ello, el Plan General de Palma se aplica a extirpar el “estigma de la zonificación” que ha caracterizado el planeamiento general gestado en el pretérito reciente, apostando por conferir al crecimiento urbano propuesto de la complejidad socio-funcional necesaria para incentivar la construcción de un modelo urbano-territorial sustentado en una distribución equilibrada de las centralidades urbanas realzando el valor de la proximidad como parámetro expresivo de calidad de vida (Fig.6).

Esta directriz de ordenación se alinea, sin duda, con la idea de “cronourbanismo” y la “ciudad del cuarto de hora”, una de las apuestas más novedosas del debate urbanístico actual, abanderada por la alcaldesa de París, Anne Hidalgo. Este concepto ha irrumpido en la escena disciplinar de la mano del profesor de la Universidad de la Sorbona Carlos Moreno que lo vincula con dos ideas complementarias: (a) la “cronotopía” que implica erradicar el “urbanismo de un solo uso”, y (b) la “topofilia”; es decir, fomentar el apego a los lugares como camino más seguro para conseguir una alta calidad de vida social (MORENO, 2023; GÓRGOLAS & SÁINZ, 2022).

La principal apuesta por dotar al crecimiento urbano de Palma de una urdimbre de usos amplia, ha quedado certificada en el establecimiento de determinaciones que garanticen la materialización de funciones comerciales y terciarias en cohabitación con la residencia, con la finalidad de favorecer la creación de una red de centralidades urbanas que ejerzan de centros referenciales en los nuevos barrios¹³. Así, en el suelo urbanizable de uso global residencial del nuevo Plan General de Palma, la edificabilidad destinada al desarrollo de usos terciario-comerciales de proximidad representa el 22% de la total asignada, cifra que implica una proporción de, aproximadamente, 26 m² por cada vivienda.

¹² La ciudad de Palma cuenta, según el padrón de 2022, con 454 145 habitantes y la superficie de suelo urbano asciende, en la actualidad, a 5164,40 ha.

¹³ El Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca va a contribuir decisivamente a desarrollar este

objetivo de ordenación. Así, su artículo 30 obliga a que, como máximo, el 30% de la edificabilidad terciaria asignada a sectores de uso global residencial se destine a funciones estrictamente comerciales, y de esta cifra, el 50% deberá localizarse en las plantas bajas de edificios residenciales.

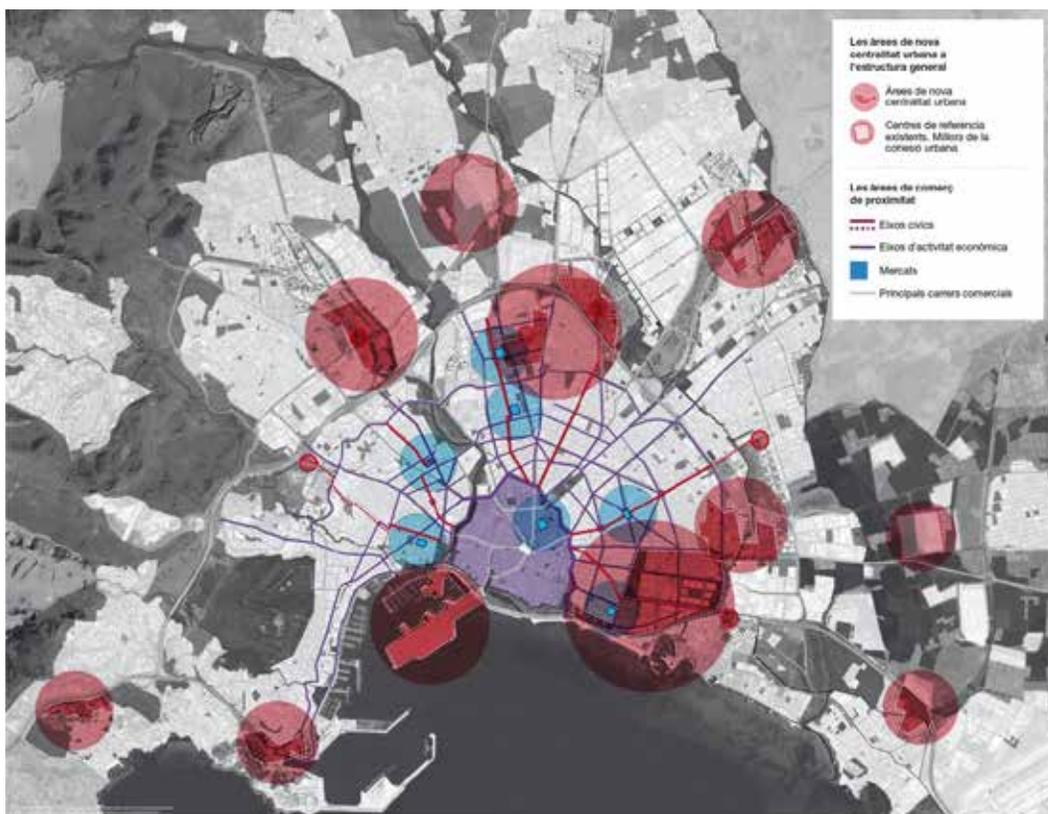


FIG. 6 / El policentrismo en el modelo de ciudad propuesto por el Plan General de Palma

Fuente: Oficina del Plan General. Gerencia de Urbanismo. Ayuntamiento de Palma

En conclusión, la exposición de principios de ordenación estructural realizada en este apartado ha pretendido visualizar el propósito del Plan General de Palma por configurar un modelo de crecimiento urbano adherido a la ciudad consolidada, austero en materia de consumo de territorio, dotado de una densidad eficiente y correctamente abastecido de usos complementarios a la vivienda en posiciones próximas, al objeto de generar una “ciudad de distancias cortas”. Un modelo, en definitiva, concebido para combatir la nunca descartable amenaza a seguir incitando la dispersión urbana implícita a las dinámicas expansivas promovidas por «un urbanismo basura que escombra el territorio» (FERNÁNDEZ-GALIANO, 2022, p. 70).

4. Bibliografía

AGULLES, R. (2017): *La destrucción de la ciudad. El mundo urbano en la culminación de los tiempos modernos*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

AMAT, X. (2015): “Decrecimiento y renovadas estrategias para un territorio agotado”, en *Cuadernos Geográficos* nº 54 (2): 6-37.

ASCHER, F. (2012): “La ciudad son los demás. La numerosidad, entre necesidad y azar”, en: Belil M, Borja J y Corti M (eds.), *Ciudades, una ecuación imposible*. Barcelona, Icaria, Colección Antrazyt: 163-180

DIONI, J. (2021): *La España de las piscinas. Cómo el urbanismo neoliberal ha conquistado España y transformado su mapa político*. Barcelona: Editorial Arpa.

FERNÁNDEZ-GALIANO, L. (2022): *Territorios mutantes. Urbanismo y ciudad*. Madrid: Arquitectura Viva, S.L.

GAFFRON, P. & HUISMANS, G. & SKALA, F. (Coords) (2005): *Proyecto Ecocity. Manual para el diseño de ecociudades en Europa*. Viena: Facultas Verlags- und Buchhandels AG.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2008): *Expansión descontrolada en Europa. Un desafío olvidado*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.

____ (2019): *Agenda Urbana Española 2019*. Madrid: Ministerio de Fomento.

GÓRGOLAS, P. (2019): Del «urbanismo expansivo» al «urbanismo regenerativo»: directrices y recomendaciones para reconducir la herencia territorial de la década prodigiosa del urbanismo español

- (1997-2007). Aplicación al caso de estudio del litoral andaluz, en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 51(199), 81–100.
- _____. (2021): Urbanismo transformacional y Plan General Estructural; reflexiones para un debate disciplinar, en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53 (208), 311–330.
- _____. & SAINZ, V. (2022): *El Plan General de Ordenación Urbanística. La instrumentación técnica de un proyecto de ciudad*. Colegio Oficial de Arquitectos de Cádiz. Aula de Formación y Cultura.
- INGERSOLL, R. (2006): *Sprawl town. Looking for the city on its edges*. New York: Princeton Architectural Press.
- LAVADINHO, S. (2014): “Dinámicas de proximidad en la ciudad: ideas para la transformación urbana”, en *Ciudades*, nº 17 (1): 21-39. Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid.
- MORENO, C. (2023): *La revolución de la proximidad. De la “ciudad mundo” a la “ciudad de los quince minutos”*. Madrid: Alianza Editorial.
- NOGUÉS, S. & SALAS, H. (2010): “Modelos de crecimiento urbano. Estrategias de planificación y sostenibilidad en Cantabria”, en *ACE: Architecture, City and Environment* [en línea] Vol. 4, nº 12: 43-58.: <http://hdl.handle.net/2099/8552>
- RUEDA, S. (2022): *Carta para la planificación ecosistémica de las ciudades y metrópolis*. Barcelona: Icaria Editorial. Colección Ecología Urbana.
- RULLÁN, O. (2010): “Las políticas territoriales en las Islas Baleares”, en: *Cuadernos Geográficos*, nº 43: 403-418.
- UNIÓN EUROPEA (2020): *Nueva Carta de Leipzig. El poder transformador de las ciudades por el bien común.*: https://www.mitma.gob.es/recursos/mfom/paginabasica/recursos/nueva_carta_de_leipzig_es_070621.pdf

5. Listado de Acrónimos/Siglas

AT-C:	Área de Transición de Crecimiento
AT-H:	Área de Transición de Armonización
BOIB:	Boletín Oficial Islas Baleares
CNV:	Hectáreas para Crecimiento No Vinculado a actuaciones en ejecución del Plan de Ordenación de la Oferta Turística, ni ligados a las Áreas de Reconversión Territorial
DOT:	Directrices de Ordenación Territorial
LUIB:	Ley de Urbanismo de las Islas Baleares
PTI:	Planes Territoriales Insulares
PTIM:	Plan Territorial Insular de Mallorca
RGLUIBM:	Reglamento General de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo, para la Isla de Mallorca