

LA EXPERIENCIA DE LAS AGENDAS LOCALES 21 EN DESTINOS TURÍSTICOS: EL CASO DE CALVIÀ (BALEARES)

Margarita Nájera* y Javier Bustamante**

Resumen: La experiencia del municipio de Calvià ha sido referencia obligada como paradigma de una potente acción dirigida a la integración del turismo y la sostenibilidad. Su carácter precursor y su vocación de liderazgo en el ámbito del turismo han sido ampliamente reconocidos. La Agenda Local 21 para Calvià propone la filosofía, la estrategia y los programas operativos para encauzar el sector turístico y el desarrollo local. La Agenda Local recorre un proceso articulado de trabajo y contraste social que nace en la definición de la filosofía del mismo y finaliza en su fase de proyecto con la delimitación de los Programas Operativos correspondientes. Emplea 4 políticas: «Esponjamiento» de suelo urbano, «Desclasificación» de suelo urbanizable, «Programación» de la construcción al ritmo sostenible del 1%, y «Sustitución» de plazas hoteleras obsoletas. Su Plan de Acción de 10 Líneas y 40 Iniciativas es fruto de la participación ciudadana. El Observatorio controla bianualmente la ejecución y resultados del Plan de Acción. Por estas acciones, Calvià ha obtenido numerosos reconocimientos y premios a la sostenibilidad.

Palabras clave: Calvià, Agenda Local 21, desarrollo local sostenible.

I. INTRODUCCIÓN

Mirar hoy, en mitad del año 2007, hacia atrás, para poder aportar elementos estratégicos que sirvan para afrontar el horizonte turístico del año 2020, supone un sano y necesario ejercicio de reflexión y valoración de experiencias pioneras que desde los años 90 trataron de compaginar tres elementos esenciales que pueden orientar las estrategias para el futuro: desarrollo económico, sostenibilidad y turismo.

Sin duda que la experiencia de Calvià ha sido durante más de una década referencia obligada en los ámbitos políticos, técnicos y universitarios como paradigma de una decidida voluntad y potente acción dirigida a la integración de esos tres elementos. Su

carácter precursor y su vocación de liderazgo han sido ampliamente reconocidos a nivel local, nacional e internacional.

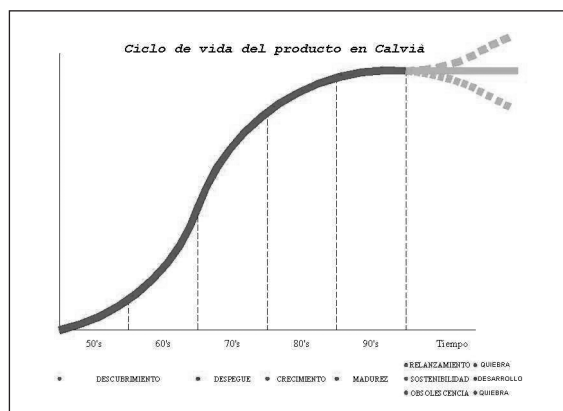
Vista la experiencia con la perspectiva actual, tras una década de crecimientos urbanísticos masivos y descontrolados en todo el territorio del Estado, pero en particular en el litoral, donde la clasificación masiva de suelo urbano ha sido el objetivo, confesado o no, de numerosos municipios, la acción de Calvià no sólo no clasificando nuevo suelo sino desclasificando 1660 Ha. de suelo urbanizable es claramente un modelo bien diferenciado. Salvo en alguna zona de Canarias, no se conocen experiencias similares de desclasificación de suelo; ese **remar contra la corriente de insostenibilidad** es sin duda uno de los valores de la experiencia de Calvià.

* Economista, Ex-Alcaldesa de Calvià y actual Consejera/Portavoz del Gobierno Balear

** Economista, Ex-Director de Desarrollo Estratégico de Calvià y actual Director General del Gobierno Balear

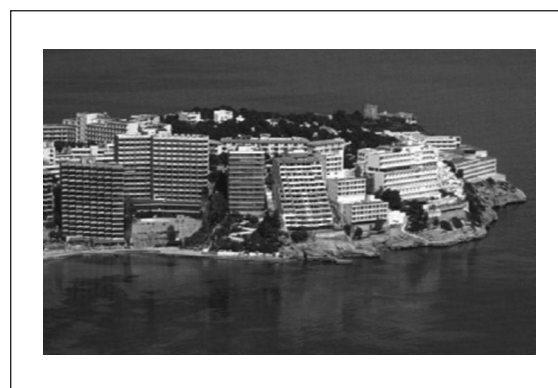
Calvià, municipio situado al sudoeste de Mallorca es un ejemplo paradigmático de destino turístico de sol y playa del Mediterráneo Noroccidental. Sus 145 km² de territorio, 56 Km de costa, espacios naturales de gran calidad, diversidad de ecosistemas, sus hoy 50.000 habitantes, 150.000 plazas de uso turístico y cerca de 2.000.000 visitantes/año ponen de manifiesto la importancia del turismo para el Municipio, representando el 95% de su actividad económica.

El desarrollo turístico de Calvià, se originó a raíz del primer «boom» del turismo internacional en la España de los años 60. A partir de entonces y muy especialmente en las tres décadas siguientes, años 60, 70 y 80, se expande y consolida un modelo de desarrollo basado en una visión cortoplacista, en el crecimiento inmobiliario sin límites y mal adaptado a las condiciones locales, en la masificación y en la explotación no sostenible de unos recursos naturales excepcionales, de forma especial en el litoral y en las zonas costeras del municipio.



A finales de los años ochenta empieza ya a detectarse el coste de las externalidades producidas por un desarrollo tan poco

armónico. El progresivo envejecimiento y falta de adaptación de las instalaciones turísticas a los valores emergentes así como la masificación y la madurez del modelo de sol y playa, provocan la pérdida del atractivo turístico de Calvià y un estancamiento de la demanda. Se llega a la madurez del producto turístico del municipio con el riesgo de iniciar una fase de obsolescencia y decadencia que sin duda representaba una clara amenaza para el futuro de sus ciudadanos.



Durante los primeros años 90, Calvià basó sus actuaciones estratégicas en el «Programa de Excelencia Turística de Calvià», para la reconversión del conjunto de sus zonas turísticas y de aquellas que tenían un grado de saturación importante pero aún valorando sus resultados, sus actuaciones habían quedado cortas en su visión, en su participación social y en la profundidad de sus medidas hacia la sostenibilidad.

Una de las actuaciones más emblemáticas iniciadas durante los primeros años 90 fueron las de «esponjamiento» consistente en el derribo o voladura de hoteles para realizar zonas verdes en los espacios recupera-

dos. En total se hicieron 35 operaciones, algunas de ellas de carácter preventivo comprando solares edificables en lugares estratégicos.



Por ello, el Ayuntamiento de Calvià, siguiendo las orientaciones de la Cumbre de Rio de Janeiro de 1992, afronta en 1995 la doble disyuntiva de seguir el camino de crecimiento económico desorganizado e insostenible o dar un giro de 180 grados en las políticas y así prolongar el ciclo de vida del producto turístico intentando subsanar errores del pasado. Afortunadamente se elige política y socialmente ésta última opción hacia el desarrollo sostenible que sin duda ha sido el factor de continuidad de la industria turística como eje de desarrollo de Calvià

En 1995 el Ayuntamiento decide profundizar una nueva línea de trabajo, y para ello congela cautelarmente la aprobación de nuevas urbanizaciones e inicia los trabajos encaminados a elaborar un nuevo plan estratégico, integrado y con objetivo de la sostenibilidad a largo plazo. El objetivo del **Plan es definir una nueva estrategia** con la cual reorientar el desarrollo turístico y

local en clave de sostenibilidad, y en la que el factor medioambiental se considera la llave del futuro: **La Agenda Local 21**



II. CALVIÀ AGENDA LOCAL 21

II.1. El diseño de Calvià Agenda Local 21

La Agenda Local 21 para Calvià propone la **filosofía, la estrategia y los programas operativos** para encauzar el sector turístico y el desarrollo local, en las próximas décadas, desde nuevos criterios de actuación orientados por la sostenibilidad. Complementariamente, y dada la representatividad del caso Calvià, se trata de desarrollar una experiencia piloto que pueda servir de referencia en otros destinos turísticos del litoral, tanto a los maduros como a

los nuevos destinos emergentes en todo el Mediterráneo y en el Caribe.

Esencialmente, y en aplicación de estos principios y filosofía inherentes al turismo y al desarrollo local sostenible, se diseña un programa capaz de contemplar y mantener una concepción integrada del desarrollo local y de sus componentes básicos; economía, sociedad, territorio y medioambiente. Es preciso analizar el turismo, como sector económico determinante, pero de forma interrelacionada con el desarrollo local, y considerar el factor ambiental, en un sentido amplio, como aspecto clave para la sostenibilidad de ambos. Ello requiere, también, trabajar con conceptos tales como los de compatibilidad, capacidad de carga del ecosistema local y utilización sostenible de los recursos.

II.2. La metodología

La propuesta de la Agenda Local recorre un proceso articulado de trabajo y contraste social que nace en la definición de la filosofía del mismo y finaliza en su fase de proyecto con la delimitación de los Programas Operativos correspondientes.

En conjunto el proceso de la Agenda Local 21 de Calvià duró 2 años de continua reflexión, estudio, contraste técnico, político y ciudadano por lo que se entiende se sentaron las bases correctas para el desarrollo sostenible de Calvià. Muy brevemente el proceso de trabajo se resume en:

- 1.º **Selección de 6 Áreas temáticas clave de trabajo** que configuran la

realidad de Calvià: Turismo, economía local y diversificación; Población y calidad de vida; Medioambiente local; Sectores ambientales clave; Sistema territorial y urbano; Patrimonio cultural.

- 2.º **Constitución de grupos de expertos** para cada una de las áreas y elaboración del proyecto definitivo

La metodología utilizada por estos expertos es la conocida en el ámbito de la planificación como **metodología de escenarios alternativos**, ampliamente utilizada en la planificación a largo plazo por su capacidad descriptiva y por las posibilidades que ofrece para comparar posibles situaciones futuras alternativas, a las que se puede llegar mediante la aplicación de diferentes políticas.

Así, de los estudios surgen tres escenarios alternativos para cada una de las áreas temáticas clave: **el actual**, y dos escenarios de futuro: **el tendencial** y el denominado de **escenario de rehabilitación integral**, que deriva de la corrección de las tendencias indeseables mediante la introducción de decisiones adecuadas. Una vez establecidos los diferentes escenarios y los valores de las diversas variables, se formulan los **planes y las medidas concretas** que podrían alcanzar el escenario de rehabilitación integral.

El **proyecto definitivo**, además de contrastar la coherencia con los

contenidos del Avance, desarrolla e integra, a partir de los mismos, los programas operacionales, sus acciones e indicadores correspondientes.

3.º **La participación ciudadana y la comunicación** se han articulado en las diferentes fases del proyecto como elementos esenciales. Se constituyó el **Foro asesor de ciudadanos**, formado por ciento cincuenta personas que representan a los diferentes sectores de la sociedad. Se divulgó ampliamente la Agenda Local 21 a través de diversas publicaciones y folletos.



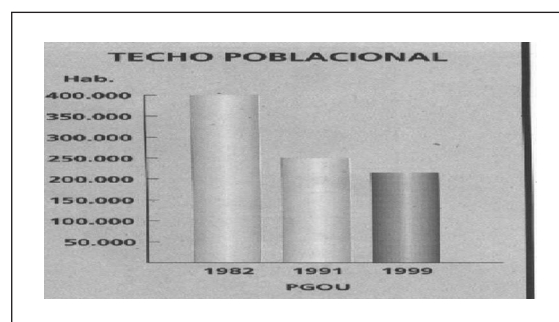
En mayo del año 99 se realizó una amplia consulta popular a fin de validar el proyecto como plan estratégico del municipio para los próximos años. De los 20.000 habitantes mayores del municipio, se recibieron 6000 contestaciones positivas firmadas individualmente.

II.3. Las Políticas urbanísticas básicas de la Agenda Local 21 de Calvià

El diagnóstico de la situación de Calvià

había puesto el énfasis en el crecimiento urbanístico pasado actual y previsto para el futuro y por ello se consideró esencial disponer de unas políticas urbanísticas que fueran capaces de moderar el crecimiento urbano y turístico hasta ritmos de sostenibilidad. Para ello fue preciso modificar a la baja el techo poblacional previsto en el anterior Plan General desde 400.000 plazas turísticas previstas hasta las 210.000 del nuevo PGOU realizado bajo las directrices y en perfecta consonancia con los principios de la Agenda Local 21. Estas políticas urbanísticas básicas fueron:

- Política de «**Esponjamiento**» de suelo urbano densificado: Voladura y derribo de edificios y conversión del suelo en zonas verdes con claro efecto demostrativo hacia los ciudadanos.
- Política de «**Desclasificación**» de suelo urbanizable: Se han desclasificado 1.660 Ha. de suelo urbanizable (unas 40.000 plazas).
- Política de «**Programación**» del ritmo de la construcción en suelo urbano: Se limita el derecho de construcción al ritmo sostenible del 1% anual y se programan en el tiempo las licencias de obras.



- Política de «**Sustitución**» de plazas hoteleras obsoletas de una por una, sin exención por categorías y fomentando la conversión en suelo libre público.

II.4. El Plan de Acción de la Agenda Local 21 se estructura en **10 grandes líneas de acción** y en **40 iniciativas** que supusieron poner toda la estructura y actividad municipal bajo la óptica y al servicio de la búsqueda de la sostenibilidad. Las 10 líneas de acción son:

1. Contener la presión humana, limitar el crecimiento y favorecer la rehabilitación integral del territorio y su litoral.
2. Favorecer la integración, la convivencia y la calidad de vida de la población residente.
3. Preservar el patrimonio natural, terrestre y marítimo e impulsar la creación de una ecotasa turístico-regional con destino ambiental.
4. Recuperar el patrimonio histórico, cultural y natural.
5. Impulsar la rehabilitación integral de los núcleos de población residenciales y turísticos.
6. Mejorar Calvià como destino turístico: Sustituir crecimiento por calidad sostenible, buscar la elevación del gasto por visitante y tender a equilibrar la temporada turística.

7. Mejorar el transporte público y favorecer los desplazamientos peatonales y en bicicleta entre y en el interior de los núcleos de población.

8. Introducir una gestión sostenible en los sectores ambientales clave: agua, energía y residuos.

9. Invertir en recursos humanos y del conocimiento, dinamizar y diversificar el sistema económico.

10. Innovar el gobierno municipal y ampliar la capacidad de inversión público-privada concertada.

Algunas acciones emblemáticas de las 40 iniciativas realizadas durante y después del proceso:

- La revisión del Plan General de Urbanismo para ajustarlo a las directrices de sostenibilidad de la Agenda Local 21 y que supuso:
 - Desclasificación de suelo urbanizable.
 - Concreción del ritmo con el que se otorgan las licencias de construcción de viviendas y hoteles (1% anual)



- Ordenanzas eco-responsables de construcción y acción pública
- La ampliación de las instalaciones de depuración de aguas para posibilitar su reutilización e instalación de redes de aguas grises en nuevas obras municipales y la ejecución de proyectos de reducción de pérdidas en las redes de agua potable y de reutilización de agua depurada para riego.
- La reconversión de una carretera comarcal de 32 km que cruza el municipio en una vía semipeatonal de tráfico rodado lento, con preferencia para ciclistas y viandantes: «El Paseo Calvià»
- Potenciación del programa concertado de esponjamiento o derribo y revalorización del espacio urbano turístico y residencial, con la voladura de 12 edificios, para destinarlos a zonas verdes y espacios libres.



- Ejecución de amplios proyectos de remodelación y valorización de espacios costeros y fachadas marítimas.
- Implantación de servicios urbanos avanzados de agua, energía y residuos en nuevas urbanizaciones.
- Promoción turística invernal, a través del Programa «Calvià: El Invierno Europeo».
- Potenciación de la recogida selectiva y reciclado de residuos sólidos urbanos.
- Creación de un órgano específico de gestión en materia de empleo y promoción económica, que realiza acciones de formación, otorgamiento de becas, implantación de vivero de empresas, etc.

- Convenios de colaboración entre el municipio y las organizaciones empresariales y sindicales en variadas materias, reforzando la cohesión social.
- Realización de campañas de sensibilización de la población en materia mediambiental.
- Creación de la Oficina del Defensor del Ciudadano y del Turista.

II.5. Seguimiento y Control: El Observatorio de Calidad de Vida

El **Observatorio** por la Agenda Local reúne y ofrece información sintética, periódica, y de forma sencilla, sobre la evolución de Calvià en los ámbitos social, económico y ambiental, tomando como referencia la sostenibilidad del desarrollo y la calidad de vida local. El observatorio de Calvià cuenta con 80 indicadores que se evalúan conjuntamente con los ciudadanos cada dos años. Son indicadores básicos para asegurar el proceso de aplicación de la Agenda Local 21 y hacer el seguimiento de las 40 iniciativas de la Agenda.

III. RECONOCIMIENTOS LOCALES, NACIONALES E INTERNACIONALES DE CALVIÀ AGENDA LOCAL 21

Por estas acciones realizadas y la planificación global e integrada que significa Calvià: Agenda Local 21, el municipio fue distinguido en una gran diversidad de foros, instituciones entre los que cabe resaltar:

- Fue premiado junto con las ciudades de Estocolmo (Suecia) y Heidelberg (Alemania) con el «**Sustainable Cities Award 97**» otorgado por la Dirección General de Medioambiente de la Unión Europea y la Campaña de Ciudades sostenibles. Es la primera vez que este apreciado galardón se concede a una ciudad turística y del Mediterráneo.
- Otros galardones importantes concedidos a Calvià por este proyecto son el «**Green Globe Award**» (WTTC, la FERIA turística de Londres), la distinción de «**Municipio Ecológico**» (Ministerio de Medio Ambiente y Expansión) y **Proyecto del Mundo (Expo 2000 Hannover)**.
- El Proyecto Agenda Local 21 de Calvià ha sido reconocido en varias ocasiones por **Naciones Unidas como Buena Práctica**
- De forma muy especial merece citarse el **Premio de la Cumbre del Mundo** de Johannesburgo en 2002 por el desarrollo de partenariatado con los empresarios para la recogida selectiva de residuos en hoteles.



- Son numerosos los sitios web donde aparece la experiencia de Calvià, tanto a nivel institucional como universitario o investigador.

IV. A MODO DE CONCLUSIONES

La realidad hoy, a mitad de 2007, presenta por una parte elementos diferenciados y dispares respecto de la realidad de comienzo de los años 90, unos de claro valor positivo como la mayor conciencia medioambiental y cierta voluntad de actuar institucional e individualmente, pero otros negativos en cuanto la situación de los recursos, la pérdida de biodiversidad, el cambio climático y la urbanización másiva de los últimos 10 años, que han empeorado el conjunto de la sostenibilidad de nuestro mundo.

Contemplar hoy la Agenda Local 21 de Calvià, un instrumento de planificación y acción institucional y ciudadana, con la perspectiva de más de 10 años, obliga a reflexionar acerca de los valores que aportó y acerca de la oportunidad hoy de seguir actuando en la misma dirección. Se trataría de conducir mirando hacia delante pero sin perder de vista el retrovisor.

Si tuviéramos que entresacar alguna conclusión de esta mirada retrospectiva hacia la experiencia de Calvià que pueda servirnos para ayudarnos a «conducir» nuestro entorno y en especial nuestra industria turística de forma sostenible hasta el año 2020, creemos podrían ser 10 requisitos, surgidos de la experiencia relatada, como los siguientes:

1. Necesidad de partir de un **diagnóstico** lo más ajustado y preciso respecto de la compleja realidad actual.
2. Necesidad de ser capaces de «apreciar» los **cambios** que en todos los ámbitos se están produciendo de forma acelerada y que seguirán haciéndolo aún más aceleradamente, para bien y para mal.
3. Necesidad de pensar en términos de **prospectiva**. Dificilmente seremos capaces de configurar el Sistema Turístico Español para el 2020 si no somos capaces de visionar cómo serán los consumidores y los competidores en esa fechas.
4. Necesidad de tener una **visión estratégica** a largo plazo, no sólo al 2020 sino incluso hasta 2050..., con evidente mayor grado de inseguridad, la potente realidad del cambio climático así lo exige.
5. Necesidad de un **fuerte liderazgo** ya sea institucional, ciudadano o empresarial que sea capaz de involucrar al resto de agentes que intervienen e intervendrán en el Sistema Turístico.
6. Necesidad de visionar **diversos escenarios** de desarrollo económico, de consumo de recursos, de sus consecuencias y de los resultados de las acciones a emprender.
7. Necesidad de una rigurosa **política de sostenibilidad del suelo** basada en instrumentos de planificación y

ordenación que tengan en cuenta de forma rigurosa los límites del crecimiento en cada territorio concreto.

8. Necesidad de tener como variable fundamental la del **ritmo asumible del crecimiento**, basado en condicionantes del territorio, de los recursos, de la economía y de lo social.
9. Necesidad de **cooperación y colaboración público/privada** en toda acción sobre el turismo como industria sostenible.
10. Necesidad de establecer múltiples

enlaces y comunicaciones con la sociedad y los ciudadanos. Cada vez querrán participar más y cada vez tendrán más medios para hacerlo.

A partir de esos requisitos mínimos, creemos que el campo para la imaginación, para la inventiva, para la capacidad de diseño, para el consenso está abierto. Ojalá que estas notas acerca de la experiencia de Calvià sea una positiva contribución más de su Agenda Local 21 y sirvan como buen «retrovisor» para conducir sosteniblemente el Sistema Turístico Español hasta el Horizonte 2020 y siguientes.