

LAS POLÍTICAS TERRITORIALES EN LAS ISLAS BALEARES*

ONOFRE RULLÁN SALAMANCA**

Recibido: 14-02-11. Aceptado: 15-03-11. BIBLID [0210-5462 (2010-2); 47: 403-428].

PALABRAS CLAVE: Urbanismo, Ordenación del territorio, Islas Baleares.

KEYWORDS: Urban planning, Regional planning, Balearic Islands.

MOTS-CLES: Urbanisme, Aménagement du territoire, les îles Baléares.

RESUMEN

El trabajo que se presenta hace un recorrido por la historia reciente de las políticas urbanísticas, territoriales y turísticas que se han implementado en las islas Baleares con especial atención a las de la última década. El trabajo concluye que en el archipiélago balear confluyen dos tradiciones, una más conocida fuera de las islas y de carácter conservacionista o sostenibilista y otra menos publicitada pero de carácter más desarrollista o empresarialista. La primera se ha vinculado especialmente a la conservación de espacios y a algún tipo de contención del crecimiento, mientras que la segunda se asocia especialmente al desarrollo de infraestructuras y al fomento de la actividad económica.

ABSTRACT

The paper presents an overview of the Balearic Islands' recent history of urban, regional and tourism policies, with special focus on the last decade. The main conclusion is within the implemented policies two traditions can be identified: a conservation or sustainability-led one – which is the most known outside the archipelago –, and a less publicized but more developmental or business-led trend.

The first has been linked primarily to protection of natural areas and some sort of growth restraint, whilst the latter is especially associated with infrastructure development and promoting economic activity.

RESUMÉ

Le travail que nous présentons un aperçu de l'histoire récente des politiques de planification urbaine, régionale et touristique qui ont été mises en œuvre dans les îles Baléares, avec une attention particulière à la dernière décennie. Le document conclut que dans les îles Baléares

*. La investigación que da lugar a este artículo se financia con el proyecto de investigación titulado «La Geoeconomía y la Geopolítica turística. Análisis de la glocalización turística balear, implicaciones socioambientales» (CSO2009-08400) del Plan Nacional de I+D+I del Ministerio de Ciencia e Innovación.

** Catedrático de Geografía del Departamento de Ciencias de la Tierra de la Universitat de les Illes Balears y miembro del grupo de investigación sobre Sostenibilidad y Territorio (GIST) www.uib.es/recerca/estructures/grups/grup/SOSTENTE.

il y ha une confluence de deux traditions, la première mieux connue en dehors des îles lié à la conservation de la nature et la durabilité et, une autre, moins connue et associée à la croissance économique et l'entreprise. Le premier a été lié en particulier à la conservation des espaces et une sorte de confinement de la croissance, tandis que le second est surtout associé au développement des infrastructures et la promotion de l'activité économique.

Como muchos autores han señalado «Uno de los méritos del movimiento ecologista nacido en los años 70 y 80 en las Baleares es que ha conseguido hacer de la lucha por la conservación del territorio el auténtico eje central del debate político e institucional de las islas» (FERRER, J. L., 2008: 114). Nos atreveríamos a decir que la lucha por la conservación del territorio ha sido la particular forma de oposición que la cultura democrática a los vicios e inercias de la dictadura. Mientras en los principales entornos metropolitanos españoles fue la lucha sindical el principal vector de oposición popular, en regiones turísticas como las Baleares la reivindicación territorial ha sido el tema estrella del debate político ganando en protagonismo y presencia en los medios de comunicación. Sólo la deriva democrática de los últimos años, desembocada en múltiples casos de corrupción, ha conseguido desplazar los temas territoriales de las portadas de los periódicos.

Sea como fruto de este protagonismo o por otras razones que tendremos ocasión de comentar, el caso es que, a día de hoy, las determinaciones territoriales vigentes en las Islas Baleares son de mayor calado que las vigentes en las regiones turísticas mediterráneas vecinas. Interpretar el significado del proceso y resultado seguido por las Baleares requiere interrogar al territorio reinterpretando algunos conceptos básicos que han sido asumidos acríticamente por gran parte de la intelectualidad insular. Nos referimos fundamentalmente a los conceptos de insularidad y estacionalidad que, contruidos desde la mirada económica, han sido categorizados como «algo malo» cuando es a la insularidad y a la estacionalidad a lo que se debe gran parte de la calidad ambiental y paisajística actual de las Islas Baleares.

1. UN POCO DE HISTORIA

La primera ley que promulga el Parlamento de las Islas Baleares, tras su constitución en 1983, fue la *1/1984, de 14 de marzo, de Ordenación y Protección de Áreas Naturales de Interés Especial* mientras que los parlamentos de comunidades vecinas, y también turísticas, como Cataluña y la Comunidad Valenciana dedican, respectivamente, sus primeras disposiciones a declarar el once de setiembre Fiesta Nacional¹ o a aprobar los presupuestos². La priorización legislativa de los parlamentos catalán, valenciano

1. Ley 1/1980, de 12 de junio, por la que se declara Fiesta Nacional de Cataluña la diada del once de setiembre.

2. Ley 1/1983, de 28 de julio, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para 1983.

y balear será premonitoria de lo que, en las décadas posteriores, irán aprobando estas cámaras. Una primera disposición, la 1/1984, a la que seguirán un importante número de normas también de carácter territorial y proteccionista³. Esta ley no es un *big bang* sino un eslabón más en un proceso que ancla sus raíces en el tardofranquismo y que tendrá un prolífico desarrollo en décadas posteriores.

Entre 1977 y 1978 habían detonado importantes conflictos políticos de envoltorio territorial que enfrentaban visiones del mundo y proyectos empresariales de objetivos radicalmente opuestos. Por un lado la transición permitía que afloraran viejas tradiciones anarquistas que tuvieron especial relevancia en los primeros años de las reivindicaciones ecologistas. La ocupación del islote de la Dragonera (1977) por parte de estos colectivos para impedir su urbanización parcial representa el acto fundacional del movimiento (Figura 1). Capital catalán proveniente de la Banca Mas Sardà, una inmobiliaria de Barcelona y Cavas Codorniu se habían propuesto urbanizar la isla lo que chocó frontalmente con una oposición que, tras largas batallas legales consigue parar definitivamente la urbanización seis años después, en 1983, antes incluso de la constitución del Parlamento autonómico.

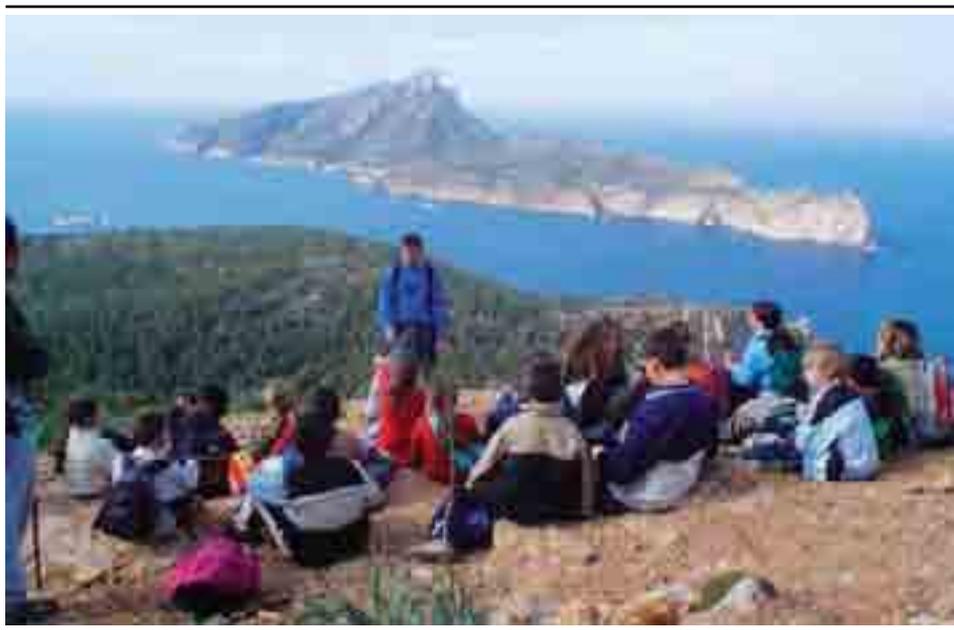
Otros casos cronológicamente paralelos e iniciáticos del movimiento ecologista balear son los de las Salinas de Ibiza y Formentera que eran amenazadas por las pretensiones urbanísticas de Ibifor (capital mallorquín e ibicenco) o la albufera del Grau y Cala'n Turqueta/Macarella de Menorca. Estos y otros contenciosos territoriales marcarán el ADN de la comunidad autónoma que, sin embargo, durante gran parte de sus casi 30 años de existencia, ha sido gobernada por unas fuerzas conservadoras encaradas desde el primer momento a las propuestas que abogaban por regular y contener el crecimiento urbanístico⁴. Pero la insularidad, especialmente cuando se combina con la estacionalidad, en ocasiones imprime tanto carácter como el color político de las formaciones que tomas las decisiones.

Las Baleares, como el resto de comunidades autónomas, llegan a la autonomía con unos planes urbanísticos en vigor que, cuando existían, tenían por objeto legitimar la urbanización, nunca impedirla o contenerla. La legislación urbanística condicionaba la urbanización a la existencia de planes que la contemplara y, en consecuencia, en el tardofranquismo y durante la transición se planificó «para» urbanizar. El turismo estaba desplazando otras actividades del primer plano económico de la comunidad y sus necesidades requerían de un nuevo orden territorial que el urbanismo local se encargaría de planificar. Desde 1973, y hasta su definitiva derogación en 1999, estuvo

3. En otros trabajos ya se ha analizado la labor legislativa en materia territorial y turística en las Islas Baleares. Al respecto puede verse, entre otros, RULLÁN (1999, 2007a) y BLASCO (2004, 2010: 30-6).

4. De hecho el primer Gobierno autonómico formado por acuerdo postelectoral entre la antigua Alianza Popular y UCD se acuerda y firma en Madrid en presencia de Carlos March nieto del financiero que hizo descarrilar la república (FERRER, P., 2008). De aquel «pacto de Madrid», según uno de los responsables de las formaciones políticas que conformarían el primer gobierno, sólo se conserva un ejemplar en el despacho de Madrid de los March (AMER, 2006: 69-70), muy lejos de la isla de la Dragonera.

Figura 1. *El islote de la Dragonera (Andratx, Mallorca)*



La Dragonera, protegida urbanísticamente en 1984, finca pública desde 1987 y parque natural desde 1995, resistió a los intentos de urbanización de finales de la década de 1970. Su defensa simboliza el nacimiento del moderno movimiento ecologista balear.

Fuente: www.gobmallorca.com

vigente el llamado Plan Provincial⁵ que, en ausencia de planes municipales, tenía como objetivo preparar y acondicionar el territorio insular para la eclosión turística que ya se había dado. Planes urbanísticos municipales o, en su ausencia, el Plan Provincial cuyo cometido fundamental fue dar acogida a las continuas demandas de crecimiento turístico, especialmente de carácter costero.

El nuevo mapa político constitucional trajo, entre otras novedades, el estatuto de autonomía de 1983⁶ que, como en otras comunidades autónomas, asignaría la

5. En España tan sólo llegaron a aprobarse tres planes provinciales, dos de ellos enmarcados en la política de fomento industrial fascista: Guipúzcoa (1943) y Barcelona (1963). El tercero se enmarca también en la política turística del régimen encaminada a contrarrestar el galopante déficit exterior con las entradas que proporcionaría la actividad turística, se trata del Plan Provincial de Ordenación de Baleares (BENABENT, 2006: 115-9).

6. El primitivo estatuto se aprueba mediante la *Ley orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de estatuto de autonomía de las Islas Baleares*. Posteriormente se han aprobado diversas reformas del mismo la última de las cuales ha visto la luz con la *Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del estatuto de autonomía de las Islas Baleares*, disposición a la nos referiremos a partir de ahora.

competencia en urbanismo y ordenación del territorio (art. 30.3), infraestructuras interiores (art. 30.4) y ordenación y planificación turística (art. 30.11) al naciente poder interinsular. Un poder interinsular que se autoorganizará internamente en municipios e islas que serán gobernadas por los llamados Consejos Insulares: Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera desde 1983 a 2007 y, desde entonces, con Formentera como isla administrativamente independiente de Ibiza.

La comunidad autónoma, en las sucesivas reformas de organización administrativa interna que se ha procurado, ha manifestado una clara tendencia a la insularización de las competencias, tanto las provenientes de la antigua Diputación provincial (desaparecida en 1983) como las que provenían del Estado en las sucesivas transferencias que siguieron al estatuto de 1983. Una tendencia centrípeta -reflejo de una fuerte identidad insular frente a una mucho más débil identidad balear- que se opone a la fuerza centrífuga que marca la globalización. Fruto de este proceso de insularización son las sucesivas trasferencias a los consejos insulares de competencias tales como Urbanismo (1990), Ordenación Turística (1996 y 2011 en Mallorca), Ordenación del Territorio (2001) y Carreteras (2001). Vamos a analizar las principales políticas implementadas en estos campos con independencia de la administración que haya tomado la decisión.

2. ORDENACIÓN TURÍSTICA, PROTECCIÓN DE ESPACIOS Y POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS

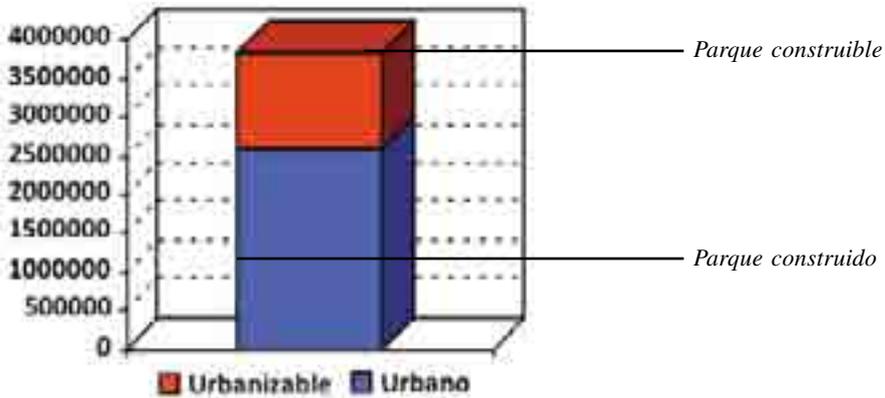
En la década de 1980 los ayuntamientos democráticos llevaron a cabo una importante labor de redacción o revisión de sus planes municipales que, con muy pocas excepciones, seguían el mismo patrón de crecimiento de sus antecesores franquistas. La diferencia entre los planes franquistas y los que alumbraban los ayuntamientos democráticos de la década de 1980 había que buscarla en aspectos cualitativos (equipamiento urbano, diseño urbano...) más que en términos cuantitativos relativos a los horizontes de crecimiento que establecían. Estos seguían ordenando el crecimiento sin cuestionarlo, se seguía con el patrón de la época del desarrollismo como puede comprobarte con el estudio que se hizo al respecto en 1981. El suelo urbano alcanzaba las 16.635 hectáreas y el urbanizable 18.066 lo que suponía un crecimiento del 109% (AGUILÓ/VERGER, 1982: 31), contabilizado el crecimiento en número de plazas el incremento residencial potencial suponía multiplicar por 4 el parque existente (figura 2).

Sobre esta inercia actuaria, primero tímidamente y más tarde con algo más de contundencia, la política turística y territorial de la comunidad autónoma.

2.1. *Primeras políticas autonómicas: contención del crecimiento turístico fordista y protección de espacios*

En el período 1985-93 se activaron en toda España los mercados financieros e inmobiliarios gracias, principalmente, a la llegada de inversores europeos espoleados por la entrada en la Unión Económica Europea (1986) a la que se sumó también el

Figura 2. La capacidad residencial segoun los planes municipales de la década de 1980 en las Islas Baleares



A principios de la década de 1980 los planes que estaban elaborando o revisando los ayuntamientos democráticos de las Islas Baleares posibilitaban un listón de crecimiento de 3.929.151 plazas cuando la población residente era de 655.909 habitantes y las plazas turísticas 300.401.

Fuente: elaboración propia a partir de AGUILÓ/VERGER (1982: 31) y Evolución Económica 1981-Baleares.

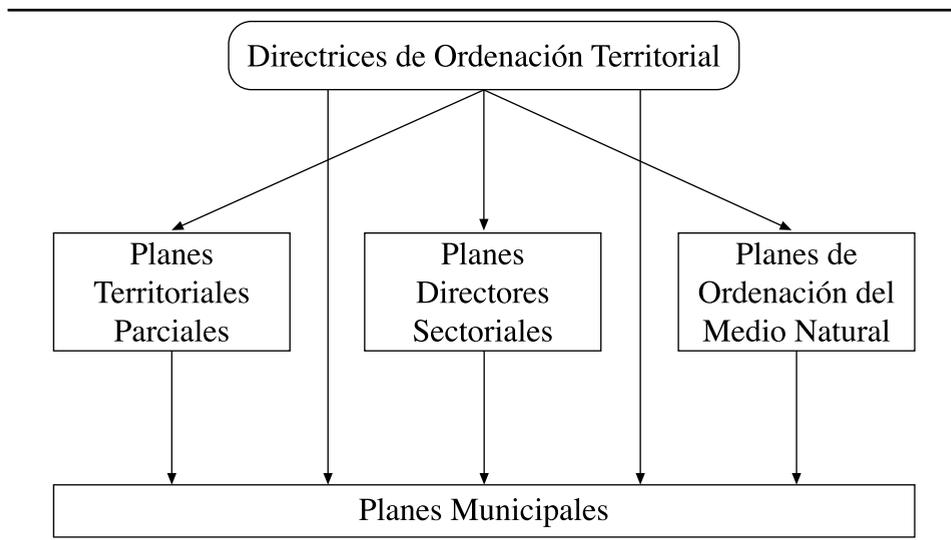
ahorro de los propios residentes (LÓPEZ/RODRÍGUEZ, 2010: 155-71), todo ello en un contexto de declive del modelo fordista que, paulatinamente, iba a evolucionar hacia la desregulación. En esta coyuntura de transición del fordismo al postfordismo el crecimiento del mercado inmobiliario fue especialmente importante en el litoral mediterráneo y, en él, las Islas Baleares. Es lo que en su momento se llamó el segundo boom turístico (RULLAN, 1999: 411 y 2007: 25) coincidente cronológicamente con las primeras legislaturas de la recién constituida comunidad autónoma.

En el plano más institucional, en lo concerniente al territorio, cabe destacar la aprobación de la *Ley 8/1987, de 1 de abril, de ordenación territorial de las Islas Baleares*, la LOT. Se trata de una disposición que establece la nueva arquitectura de instrumentos de ordenación territorial (figura 3) a redactar que, por encima del planeamiento urbano, desplazará la figura del *non nato* Plan Director Territorial de Coordinación (PDTTC) prevista en la Ley del Suelo de 1975.

La LOT'87 es, por tanto, una ley marco de figuras marco, sin ninguna decisión sustantiva respecto a la problemática territorial, simplemente establecía las figuras a redactar asignando competencias entre las dos administraciones autonómicas y supra-locales: el entonces llamado Gobierno Balear y los tres Consejos Insulares existentes en aquellas fechas.

En la cima de la jerarquía se sitúan las Directrices de Ordenación Territorial de carácter director y vinculante para el resto de planes, su elaboración competía al gobierno balear y su aprobación definitiva al Parlamento. El resto de planes abordan la

Figura 3. *La arquitectura de los instrumentos de ordenación territorial previstos en la LOT de 1987 en las Islas Baleares*



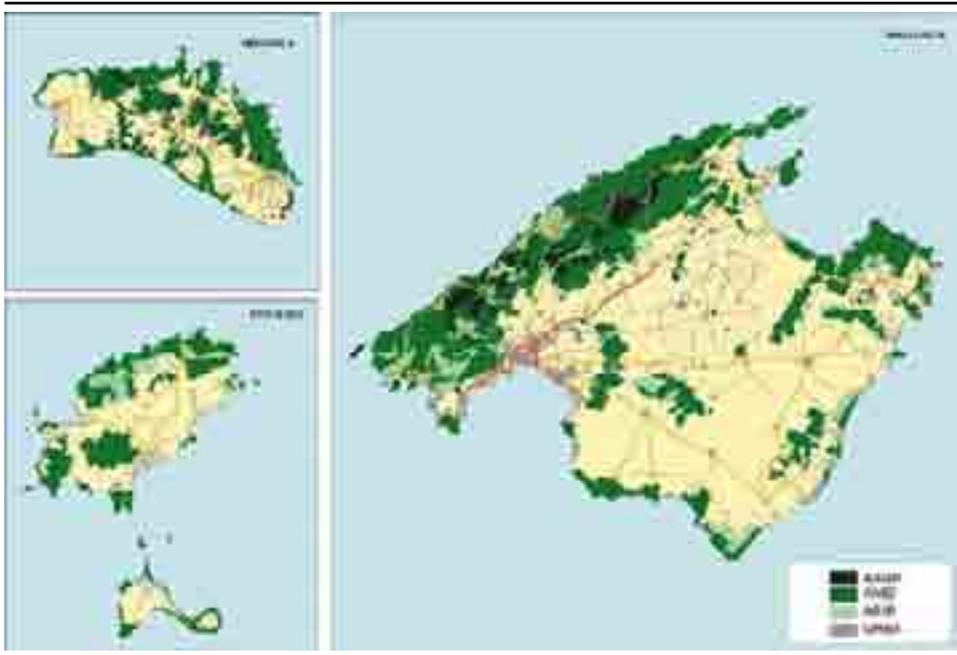
Fuente: Elaboración propia.

ordenación integral de un determinado ámbito⁷ (Planes Territoriales Parciales, PTP), en un sector (Planes Directores Sectoriales, PDS) o en el medio natural (Planes de Ordenación del Medio Natural, POMN). Estos planes podrían ser elaborados tanto por el Gobierno Balear como por los Consejos Insulares pero la aprobación definitiva, en un gesto algo paternalista, correspondía siempre al consejo de gobierno de la comunidad autónoma. Finalmente no se llegó a aprobar ningún PTP ni ningún POMN, tan sólo algunos PTP entre los que destacaron los destinados a la ordenación de las zonas turísticas.

Con independencia del diseño de la arquitectura de los planes territoriales en las primeras legislaturas dos temas ocuparon el debate territorial: la protección singular de espacios y la contención de la oferta turística reglada. Como ya hemos apuntado la primera ley autonómica balear fue la 1/1984 que dotó al parlamento de la capacidad de intervención singular directa para proteger espacios que estaban amenazados por proyectos de urbanización. La ley se aplicó sobre espacios concretos en varias ocasiones hasta que, en 1991, con carácter general se aprobó la *Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares* (figura 4). La disposición protegía de la urbanización una tercera

7. Tales ámbitos no estaban establecidos por la ley sino que delegaba a las DOT la elaboración del mapa de las llamadas áreas homogéneas y del listados priorizado de las que, entre ellas, deberían ser objeto de un PTP.

Figura 4. *Ámbito afectado por la ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares*



La LEN estableció tres grados de protección diferentes en el tercio de territorio balear que afectó. De menor a mayor grado: Áreas Rurales de Interés Paisajístico (ARIP), Áreas Naturales de Especial Interés (ANEI) y ANEIs de Alto Nivel de Protección (AANP).

parte del territorio, desclasificando algunos planes parciales, y estableciendo diferentes niveles de protección del suelo no urbanizable del ámbito afectado.

La LEN, aprobada por el parlamento sin el apoyo del Gobierno Balear, fue pionera en el estado en este tipo de medidas. Impulsada por el movimiento ecologista y los partidos progresistas obtuvo también el apoyo de algunos sectores hoteleros que veían en la protección de espacios una cualificación indirecta de su oferta. Un apoyo que provocó algunos choques entre promotores y hoteleros. En 1992 la LEN sufrió una contrarreforma (AMER, 2006: 79-84) cuyo principal resultado fue la exclusión, de hecho, de Ibiza y Formentera del régimen general establecido por la ley en año anterior. Algunas modificaciones posteriores de la LEN han reincorporado, en parte, las antiguas Pitiusas al régimen general de la LEN.

La década de 1980, además de la incorporación a las instituciones occidentales y la consecuente entrada de capitales europeos, es, también, la de la salida de las recién constituidas cadenas hoteleras baleares más allá del archipiélago (BUADES, 2006). Una salida en búsqueda del negocio turístico que es coetánea y paralela a varias disposiciones internas que, de hecho, suponen el bloqueo al incremento de la oferta turística de

signo más fordista. Los empresarios turísticos baleares que habían superado la crisis de la década anterior forman varias cadenas hoteleras, cogen tamaño, lanzan sus redes sobre otras regiones y cierran, como política interna, el desarrollo en Baleares de una eventual competencia.

En esta línea deben entenderse las disposiciones turísticas que aprueba, entre 1984 y 1988, el gabinete conservador balear. Son los llamados decretos Caldera I (1984) y II (1987), en referencia al consejero que los promovió, que acabaron con rango de ley con aprobación de la 7/1988, de 1 de junio, de medidas transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos (SOCIAS, 2001). Se trata de disposiciones que afectarán los nuevos establecimientos turísticos, o ampliaciones de los existentes, fundamentalmente por el hecho de que, a partir de entonces, la administración turística va a exigir el cumplimiento de la llamada ratio turística que vinculará el número de plazas nuevas o ampliables a un determinado número de metros cuadrados de solar, 30 con el Caldera I y 60 con el II y posterior ley de 1988. La ley 7/1988 va más allá y prohíbe directamente cualquier establecimiento turístico nuevo que no sea de 4 o 5 estrellas, apartamentos de 4 o tres llaves, ciudades de vacaciones de 3 estrellas o campings de lujo. Con estas disposiciones la planta turística reglada quedaba prácticamente congelada a la existente en los 80s y la nueva inversión se dirigirá, como apuntamos, fuera de la comunidad, primero la península y Canarias y, posteriormente, a Sudamérica.

2.2. *Década de 1990: Ordenación turística y control del crecimiento de la urbanización*

El largo ciclo alcista que va desde medianos de la década de 1990 hasta el inicio de la crisis de 2007 (LÓPEZ/RODRÍGUEZ, 2010: 177-216), supuso una considerable inyección de cemento y asfalto a la que los poderes públicos respondieron con medidas innovadoras en el panorama urbanístico y territorial español pero que no consiguieron contener la avalancha urbanística que se vino encima.

Entre las medidas a destacar cabe señalar la aprobación de dos Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOTs), una para Mallorca (1995)⁸ y otro para Ibiza y Formentera (1997)⁹ que fueron elaborados en la primera mitad de la década¹⁰.

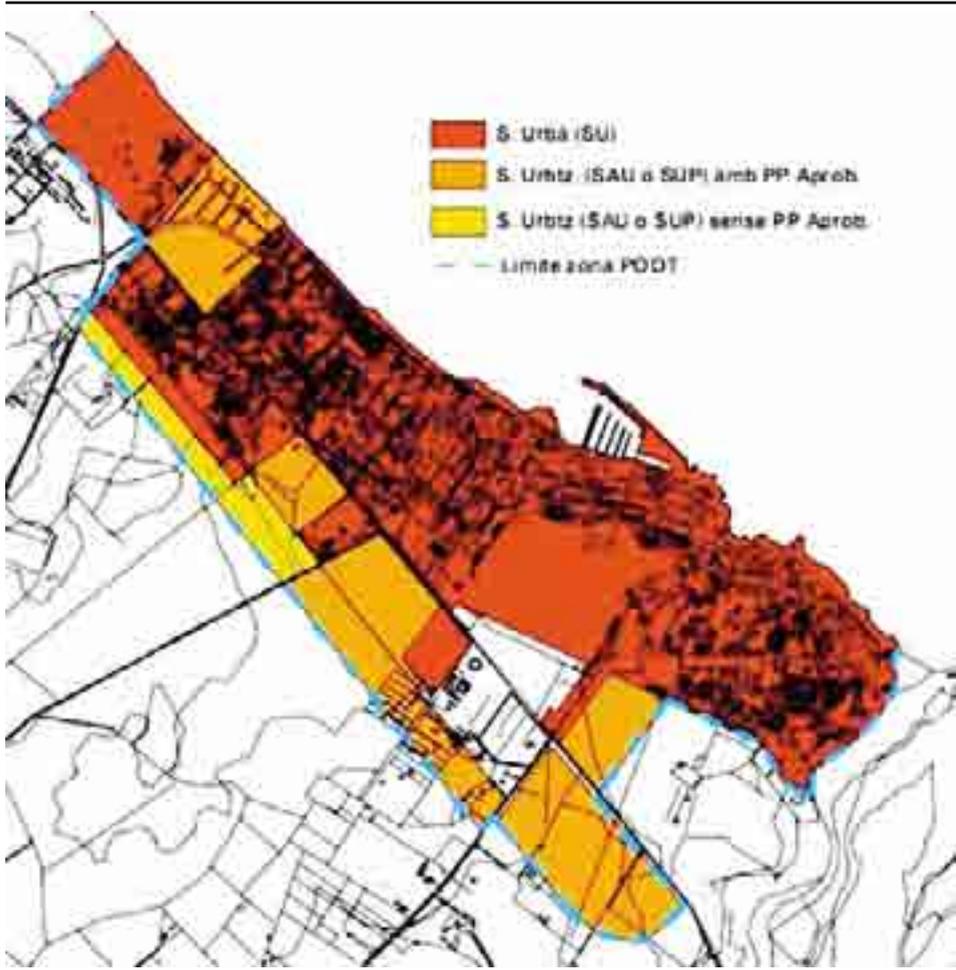
Los POOT actúan casi exclusivamente sobre las llamadas zonas turísticas —37 en Mallorca, 11 en Ibiza y 3 en Formentera— delimitadas a partir de las líneas exteriores de los suelos urbanos y urbanizables según los planes municipales vigentes en

8. Decreto 54/1995, de 6 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de la Oferta Turística de la isla de Mallorca (BOCAIB de 30 de mayo y 22 de junio de 1995).

9. Decreto 42/1997, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de la Oferta Turística de las islas de Ibiza y Formentera (BOCAIB de 12 de junio de 1997).

10. Al tratarse de un Plan Director Sectorial de los previstos en la LOT de 1987 y al elaborarse anticipadamente de las Directrices de Ordenación Territorial, el Parlamento (1989) tuvo que aprobar los criterios por los que el gobierno tuvo que regirse para su elaboración.

Figura 5. La zona 16 (Can Picafort) del Poot De Mallorca (1995)



Las 37 zonas turísticas de Mallorca delimitadas por el POOT en 1995 congelan la expansión de la zona sin reclasificar ningún sector urbanizable pero reducen la densidad de los sectores urbanizables si no cuentan con plan parcial aprobado definitivamente.

el momento de su aprobación definitiva (figura 5). Estas zonas se protegen de futuras expansiones mediante las llamadas Zonas Limítrofes de Protección Costera (ZLPC) y Posterior (APP) que las contornearán.

En el interior de las zonas turísticas, ante futuras revisiones, se impide superar la densidad vigente según el plan municipal en los suelos ordenados (urbano y urbanizable con plan parcial aprobado), mientras que para los no ordenados (urbanizable sin plan parcial aprobado) la densidad se limitará a 60 Hab/Ha. A partir de ahí el POOT

generaliza los 60 m² de solar/plaza¹¹ que ya se había establecido en 1988, obliga a separar usos, establece algunos parámetros edificatorios y estándares mínimos de algunos equipamientos por zonas.

Por último, como aspecto quizás más emblemático del POOT, se establecen los llamados mecanismo de reconversión en y entre zonas turísticas de cada una de las islas. Se trata de los llamados mecanismos de intercambio de aprovechamiento (RAMIS, 1998: 23-6) con los que, pudiendo cambiar de zona turística, se promueve el intercambio de solares entre propietarios y el organismo gestor del plan para conseguir espacios libres públicos (ELP) y equipamientos para las diferentes zonas turísticas. Por su parte, la regulación y fomento de la reconversión se establece en el seno de cada zona, regula mecanismos de reconversión incentivados a partir de la rebaja de la ratio turística correspondiente aunque, en este caso, no es estrictamente necesario el paso del viejo solar a ELP.

Para conseguir el suelo necesario que permita materializar los objetivos del plan, el POOT ordena a los planes municipales la delimitación de las llamadas Zonas de Reserva y Dotacional que, reclasificando suelo rústico si hace falta, ofrezcan la posibilidad de materializar los nuevos estándares de equipamiento y proporcionen solares para la reconversión, únicas finalidades a las que pueden ser destinadas las ZRD.

Los POTS no han conseguido la reconversión urbanística integral que perseguía prueba de ello es que, como veremos, en 2011 se han eliminado las Áreas de Reconversión Territorial que propusieron a finales de los 90s en las ZRD. El mantenimiento, o aumento, de la ratio turística, que como hemos visto ya provenía de normas anteriores, ha mantenido prácticamente congelada la oferta reglada en las zonas turísticas.

Dos años después de la aprobación del POOT de Ibiza y Formentera, en 1999, se aprueban las dos disposiciones más trascendentes en materia turística y territorial desde la constitución de la Comunidad Autónoma: Ley General Turística (LGT)¹² y las Directrices de Ordenación Territorial (DOT)¹³. La LGT y las DOT, reconducen y reestructuran las reglas del juego para capturar los aprovechamientos y generar negocio turístico.

La LGT mantiene el requisito de aportar plazas de baja turística para obtener autorizaciones para otras de nueva creación. La novedad con respecto a la 4/1998 es que ahora el canje de autorizaciones debe realizarse en el seno de cada isla cerrándose la posibilidad de intercambio interinsular. La LGT regula y ordena los productos más emblemáticos del primer y segundo boom turísticos mientras que saca de la regla a los productos típicos del tercero.

También en 1999 el Parlamento aprobó las Directrices de Ordenación Territorial (DOT). Las DOT son unas medidas de ordenación y encauzamiento de unos ritmos de

11. De hecho, en Mallorca, los aumenta a 70 en 11 zonas y a 75 en otras 4.

12. Ley, 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Islas Baleares (BOCAIB de 1 de abril de 1999).

13. Ley, 6/1999, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de medidas tributarias (BOCAIB de 17 de abril de 1999).

Figura 6. Las áreas de protección territorial de las DOT (1999)



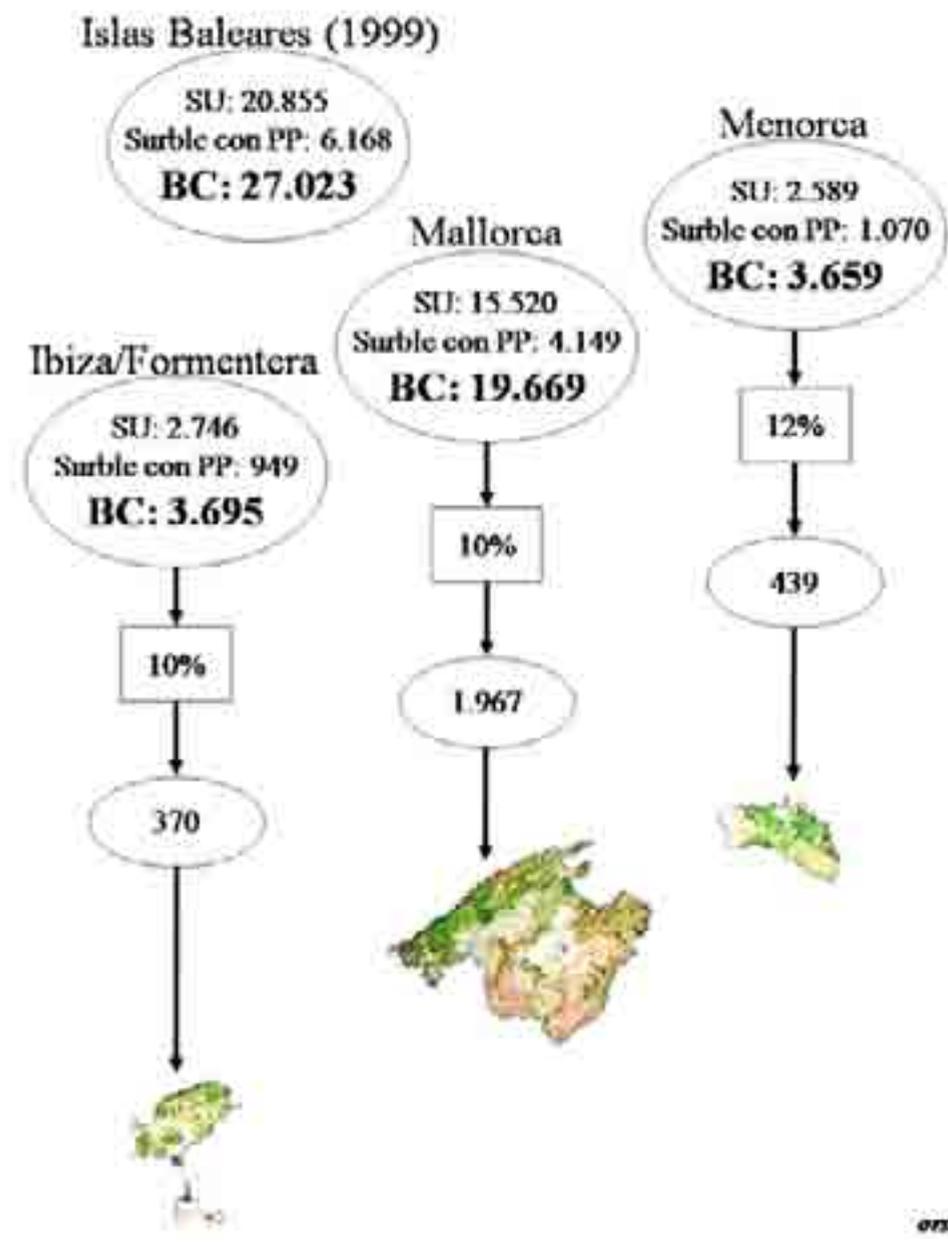
Las APT de las DOT impiden, desde 1999, la urbanización de los primeros 500 metros de la costa medidos a partir de la ribera de mar.

crecimientos que apenas se limitan en relación a los listones que establecen los planes urbanísticos municipales. Como ley marco que es, establece los planes sectoriales y territoriales (integrales) de desarrollo que deberán realizarse al tiempo que crea el instrumento de las llamadas Áreas de Reversión Territorial para la reversión y mejora de los ámbitos territoriales que lo requieran al tiempo que redefinen el modelo territorial vigente.

Las medidas más emblemáticas de las DOT consisten en la prohibición de creación de nuevos núcleos urbanizables aislados (figura 9), así como en los primeros 500 metros desde la ribera de mar (figura 6). Al mismo tiempo se limita la implantación de los nuevos suelos residenciales y/o turísticos al interior de una orla periurbana de 500 m de los núcleos existentes.

El dimensionado del crecimiento potencial futuro de alojamiento se cuantifica en un 10% (12% en Menorca) en un horizonte temporal de 10 años. Este porcentaje se calcula sobre la superficie del suelo urbano y urbanizable con plan parcial aprobado definitivamente en el momento de la entrada en vigor de las DOT (18-4-99). A las hectáreas resultantes para cada isla se les asigna un aprovechamiento equivalente de 100 hab/Ha. Las tres bolsas insulares serán repartidas intermunicipalmente por los tres futuros Planes Territoriales Parciales a partir de criterios que priman los términos municipales menos desarrollados urbanísticamente frente a los más desarrollados. Tal

Figura 7. El nuevo crecimiento residencial y/o turístico según las DOT (1999)



La ley de directrices establece un 10% (12 en Menorca) como máximo de crecimiento a partir de los núcleos existentes en 1999.

reparto intermunicipal del nuevo crecimiento sólo puede ubicarse en el interior de las orlas periurbanas antes citadas (figura 7). Este «nuevo crecimiento» se ha evaluado en un equivalente a unas 200.000 plazas (turísticas o no) a sumar a las ya «ordenadas» en suelo urbano (3,5 millones) y suelo rústico (0,5 millones).

Finalmente las DOT reclasifican o suspenden la tramitación de suelo urbanizable en aquellos casos que, siendo posible sin generar indemnización, se contradijera el nuevo modelo que se quería implantar. Se ha evaluado que esta medida afectó a unas 4.500 hectáreas de suelo urbanizable en diferentes estados de tramitación (FERRER, A., 2001).

2.3. *Década del 2000: Ordenación del territorio y grandes proyectos en infraestructuras*

La primera década del siglo XXI se inaugura con un nuevo diseño institucional que emana de la última reforma del estatuto de autonomía (1999) y la consecuente Ley de Consejos Insulares de 2000 que, entre otros, atribuye competencias en Ordenación del Territorio a las instituciones insulares que venían a añadirse a las de urbanismo (1990). El paso siguiente (2000) sería a aprobación de una nueva Ley de Ordenación Territorial¹⁴ que reemplazara la de 1987 y las transferencias en Ordenación del Territorio y carreteras a los entes insulares (2001).

La nueva relación competencial en ordenación del territorio se diseña con un nuevo esquema que recoge la LOT de 2000 (figura 8). Una relación en la que destaca la eliminación de los planes de ordenación del medio natural, que ahora se derivan hacia la administración ambiental, la existencia, de hecho, de dos tipos de planes directores sectoriales en función de si los elabora el Consejo Insular (C) o el Gobierno de la Isla Baleares (G) y la aparición de los Planes Territoriales Insulares que, a diferencia de los PTP de 1987, deberán abarcar forzosamente todo el territorio administrado por cada uno de los Consejos Insulares al tiempo que serán elaborados y aprobados por estos.

Entre 2003 y 2005 los respectivos consejos insulares aprueban sus correspondientes PTIs. Menorca lo hace en 2003¹⁵, Mallorca en 2004¹⁶ e Ibiza-Formentera en 2005¹⁷ (RULLAN, 2007a y b). El de Menorca es el plan de signo más avanzado del archipiélago (RULLAN, 2009), sólo asume una cuarta parte del nuevo crecimiento para el que le facultan las DOT, prohíbe genéricamente la edificación residencial en suelo no urbanizable y, entre otras disposiciones, establece cuotas anuales máximas en el otorgamiento de licencias se supongan incremento del parque alojativo de la isla (RULLAN, 2005). Por su parte, lo más destacado de los planes de Mallorca e Ibiza es

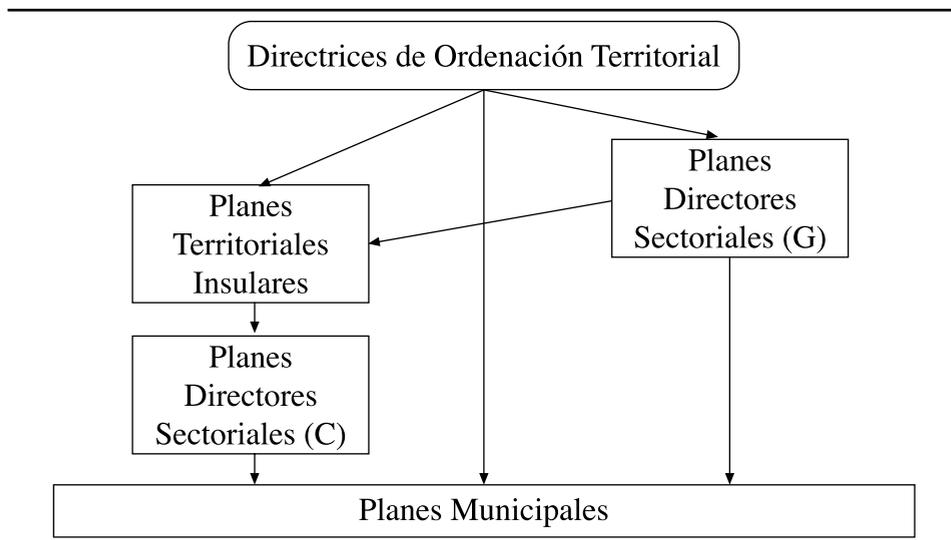
14. Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.

15. http://www.cime.es/ca/ptinicial/index_pti_inicial.html [visitado el 15 de enero de 2001].

16. http://www.conselldemallorca.net/?id_section=533&id_lang=1 [visitado el 15 de enero de 2001].

17. http://www.conselldeivissa.es/porta/p_20_contenedor1.jsp?seccion=s_fdes_d4_v2.jsp&codbusqueda=262&language=ca&codResi=1&codMenuPN=424&codMenuSN=524&codMenuTN=691&codMenu=726 [visitado el 15 de enero de 2001].

Figura 8. *La nueva arquitectura de figuras de ordenación del territorio derivadas de la LOT de 2000.*



La LOT de 2000 si diseña a la luz del nuevo reparto competencial en ordenación del territorio entre Gobierno de las Islas Baleares y consejos Insulares.

su apuesta por las vías de gran capacidad y, en el caso ibicenco, por asumir el 100% de crecimiento que establecen las DOT.

El caso de Mallorca debe ser destacado, además, por otros dos aspectos. Por un lado el plan establece las llamadas Áreas de Recorvesión Territorial (ART) que activa el mecanismo de transferencia de aprovechamientos urbanísticos entre varios ámbitos de la isla que dieron lugar a numerosos casos de corrupción y que, finalmente, serían eliminadas la mayoría de ellas en 2011. Por otro Mallorca distingue, en el interior de las Áreas de Transición (AT), la llamadas AT de crecimiento y AT de armonización siendo las primeras prioritarias a la hora de clasificar suelos por parte de los ayuntamientos (figura 9), lo que supone una «preclasificación» de hecho.

Pero lo que seguramente más explica el cambio territorial de las islas Baleares acaecido en la primera década del siglo XXI es la política de construcción de potentes infraestructuras que, como desarrollo de diferentes planes, han transformado la dinámica territorial tanto en clave interna como en cuanto a las relaciones del archipiélago con el exterior.

El análisis del cambio territorial auspiciado por la política de infraestructuras puede ser agrupadas, como dijimos, analizando las infraestructuras internas (carreteras, abastecimiento de agua...) o externas (aeropuertos, puertos y energía). Las previsiones de los planes sectoriales con más incidencia en cuanto a infraestructuras, como vamos a ver, abren la puerta a cualquiera de los escenarios de crecimiento siempre que el ciclo económico acompañe.

Tabla 1. *Previsiones de tráfico aéreo de los planes directores de los aeropuertos de las Islas Baleares (miles de pasajeros)*

<i>Aeropuerto</i>	<i>Pasajeros 2001</i>	<i>Previsión 2005</i>	<i>Pasajeros 2005</i>	<i>Previsión 2010</i>	<i>Pasajeros 2010</i>	<i>Previsión 2015</i>
Palma	19.207	26.010	21.240	32.287	21.117	38.595
Ibiza	4.427	5.200	4.164	5.960	5.040	6.980
Menorca	2.825	3.433	2.590	4.198	2.511	5.014
TOTAL	26.459	34.643	27.994	42.445	28.668	50.589

Fuente: elaboración propia a partir de los datos oficiales proporcionados por AENA (<http://www.aena.es/csee/Satellite?pagename=Estadisticas/Home>) y las Ordenes de aprobación de los Planes Directores de Aeropuertos de las Baleares de 2001.

de Mallorca, Menorca e Ibiza y que han visto aprobar su respectivo Plan Director de Aeropuerto (PDA) en 2001¹⁸.

Los PDAs aprobados prevén una serie de obras aeroportuarias dimensionadas para unas previsiones de movimientos de pasajeros que, se supone, mantendrán el actual perfil estacional fuertemente concentrado en temporada alta. Sin embargo la «temporada aeroportuaria» va extendiéndose hacia el resto del año como consecuencia del incremento de usuarios residenciales provenientes de los aeropuertos europeos. Las previsiones de movimientos aeroportuarios —según los correspondientes PDAs para 2005, 2010 y 2015— son las que pueden observarse en la tabla número 1, como puede observarse, se han calculados con resultados muy por encima de los datos observados en 2005 (7 millones menos de pasajeros) y 2010 (14 millones menos).

Estas previsiones suponen unas velocidades de crecimiento anuales del 5,1% para el de Mallorca, 4,2% para el de Menorca y 3,3% para el aeropuerto de Ibiza muy superiores a las observadas. Una previsione de crecimiento que pueden ser mucho mayor si se crece en temporada baja. Se trata de unas previsiones muy alcistas y situadas, como se puede comprobar, bastante por encima de los ritmos de crecimientos que han experimentado en los últimos decenios tanto el parque residencial, como la población de derecho y la de hecho. Por consiguiente el factor accesibilidad desde el exterior está completamente abierto en cuanto a la capacidad de la infraestructura, incluso en 2005, antes de la crisis de 2007, los valores observados están por debajo de los previstos.

18. Se trata de las ÓRDENES de 31 de julio de 2001 por la que se aprueba el Plan Director del aeropuerto de Ibiza, la de 1 de agosto de 2001 por la que se aprueba el Plan director del aeropuerto de Menorca y la de 5 de septiembre de 2001 por la que se aprueba el Plan director de aeropuerto de Palma de Mallorca (BOE 221 de 14 de septiembre de 2001). Con independencia de la aprobación de dichos planes directores la ley 6/1999 de aprobación de las directrices de Ordenación Territorial sometía la ampliación de las zonas de servicio a informe vinculante por parte de la Comunidad Autónoma. Un condicionante que sólo podrán modificar los Planes Territoriales Insulares de cada isla. Esta cuestión ha sido objeto de litigio competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma anulándose finalmente tal disposición al invocarse la clausula de preeminencia del estado que fija la Constitución.

2.3.2. El plan director sectorial energético de las Islas Baleares (2001) y su modificación de 2005

Una dotación energética suficiente es otro de los factores que deben estar correctamente resueltos de cara a que las previsiones generales de crecimiento se puedan hacer efectivas. Abastecimiento suficiente con una potencia instalada capaz de hacer frente a las puntas de demanda constituyen otra de las condiciones necesarias de cara a que aquellas previsiones pueden materializarse.

En plan encargado de asegurar estas previsiones es el plan energético de la islas Baleares (PE)¹⁹. Dicho plan, si bien se reviste de un formato de plan territorial es, en realidad, un plan con un componente indicativo muy alto por cuanto desde finales de la década de 1990 el sector ha sido liberalizado. El horizonte temporal del plan es 2015, el mismo año que los PDAs.

El consumo energético bruto de las islas Baleares había crecido de manera muy importante (5,1% anual entre 1991 y 2001) durante el tercer boom turístico pasando de un 1,6 millones de toneladas equivalentes petróleo (TEPs) en 1991 a 2,6 millones en 2001. A partir de las series de consumo el PE elabora diferentes modelos de previsión de demanda para los diferentes sectores y para varios escenarios. Cuatro de los cinco escenarios son de incremento de la demanda por encima de los índices actuales mientras que el quinto supone un incremento estrictamente vegetativo de la demanda.

Para el año horizonte del plan (2015) las previsiones de consumo en los diferentes escenarios oscilan entre los 2,96 millones de TEPs para el escenario de crecimiento vegetativo a los 4,43 millones para el escenario de crecimiento alto sin ahorro. Estos crecimientos calculados se alcanzarían, todos ellos, con incrementos anuales sostenidos inferiores al 5,1% observado entre 1991 y 2001 (tabla 2). Unas previsiones más ajustadas a la realidad que las de los planes aeroportuarios por canto, en 2008, se observó un consumo de 3,07 millones de TEPs.

Como sea que el PE tiene el carácter indicativo antes apuntado, se limita a establecer medidas de fomento del ahorro y a afectar suelo para la instalación de las infraestructuras que permitan el abastecimiento y la producción para cualquiera de los escenarios.

En cuanto al abastecimiento el Plan energético de 2001 aboga por ampliar la oferta mediante la conexión submarina de la red peninsular con la insular. Una conexión que se está llevando a cabo mediante un gaseoducto que ya enlaza Onteniente con Oliva (46 Km) para, posteriormente, conectar por vía submarina Oliva con Ibiza (46 Km) e Ibiza con Mallorca (150 Km).

En setiembre de 2005 se lleva a cabo una modificación del plan que introduce una importante novedad en cuanto al abastecimiento. A la conexión vía gaseoducto desde la península se añade ahora la previsión de conexión con cable eléctrico desde Sagunto (figura 10).

19. Se trata de un Plan Director Sectorial de los previstos en la Ley de Ordenación Territorial de 2000. Su aprobación definitiva se hizo mediante el Decreto 58/2001, de 6 de abril, de aprobación del Plan Director Sectorial energético de las islas Baleares. (BOIB 49, de 24 de abril de 2001).

Tabla 2. El consumo energético bruto observado y previsto según el Plan Energético de Baleares (Millones de Teps)

Escenario	Consumo 2001	2005	2010	2015	% anual
CASA	2,66	3,42	3,98	4,43	3,7
CBSA	2,66	3,35	3,80	4,09	3,1
CACA	2,66	3,30	3,72	3,99	2,9
CBCA	2,66	3,24	3,85	3,71	2,4
CVCA	2,66	2,71	2,85	2,96	0,8

CASA: consumo alto sin ahorro. CBSA: consumo bajo sin ahorro. CACA: consumo alto con ahorro. CBCA: consumo bajo con ahorro. CVCA: crecimiento vegetativo con ahorro.

Fuente: elaboración propia a partir de (PDSEIB, 2002: 125-9).

Figura 10. La conexión energética vía cable eléctrico y gaseoducto planificada por el plan energético de las Islas Baleares de 2005



Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Energético (aprobación definitiva 25-09-2005).

La conexión por cable se está realizando (2011) directamente a Mallorca desde el llano de Morvedre y, desde Mallorca, se conectará con Ibiza y Formentera ya que la conexión eléctrica con Menorca ya funciona desde 1977. Desde el punto de vista de la planificación del abastecimiento y la producción energética las previsiones de

crecimiento están así más que cubiertas. La previsión y planificación de un crecimiento del consumo sostenido que podría alcanzar el 3,7% anual hasta 2015 es muy superior a los ritmos observados en los dos últimos decenios en las variables básicas de crecimiento. Sólo las crisis pueden contener estas altísimas previsiones de consumo.

2.3.3. El plan hidrológico de las Islas Baleares (2001)

De la misma importancia que la planificación energética es sin duda la planificación hidrológica, máxime en territorios que, como los insulares, presentan limitaciones en cuanto al recurso agua (RULLAN/RODRÍGUEZ, 1999). El Plan Hidrológico de las islas Baleares (PH)²⁰ parte del análisis de la población de derecho de 1996 estableciendo dos horizontes de demanda de abastecimiento para los años 2006 y 2016. Por comparación con los incrementos quinquenales que ofrecen los censos y padrones anteriores, llega a las siguientes conclusiones:

- 1.^a La población de derecho crecerá a un ritmo medio que se considera será del 5% quinquenal, como se había podido observar en los quinquenios precedentes.
- 2.^a La población estacional se estabilizará en consonancia con la política turística que se impulsa desde la segunda mitad de la década de 1990.

Tales previsiones no dejan de ser algo ingenuas, sobretodo a la vista de la evolución observada de tales variables. El 5% quinquenal equivale a un 0,98% anual sostenido, bastante menor que el 1,5% anual que se ha observado entre 1984 y 2002. En cuanto a la población estacional la previsión resulta todavía más difícil de sostener, máxime después de haber observado un crecimiento sostenido del 2,6% entre 1989 y 1999.

El PH se propone, como una de sus metas principales, detener la sobreexplotación de los acuíferos. Para ello asigna las dotaciones de los recursos disponibles en cada horizonte temporal del plan asegurando que no se rebasen los límites críticos de explotación en cada unidad hidrogeológica para evitar la salinización de las aguas subterráneas. Para tal fin las dotaciones de cada horizonte se cuadran con las previsiones demográficas antes mencionadas.

Así el PH prevé una oferta que asigna a una demanda de consumo que sitúa en 305 Hm³ anuales en 2016, de los cuales 120,75 serían para abastecimiento de la población, 25,2 de ellos conseguidos vía desalación. Ello supondría un incremento de la oferta a un ritmo anual muy lento (0,26%) que, para el sector de abastecimiento sería del 0,52%. El desfase entre la previsión de la demanda y la planificación de la oferta se justifica en aras de un mejor y mayor servicio tanto para con residentes como para la población estacional.

20. El plan se elaboró por parte de la administración autonómica en desarrollo de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas. Fue aprobado por el consejo de gobierno de la CAIB en 1999 viendo la luz de la aprobación definitiva mediante el *Real Decreto 378/2001, de 6 de abril, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de las Illes Balears* (BOE 98 de 21 de abril de 2001).

A la vista de estas cifras podría pensarse que el PH, al situarse en ritmos de crecimiento muy inferiores a los observados en las variables básicas, podría ser un freno a la materialización del alto crecimiento que prevén los planes urbanísticos municipales apenas modificados cuantitativamente por los planes territoriales. No obstante, dos circunstancias contradicen este diagnóstico.

La primera viene establecida por el artículo 21.2 del plan al establecer claramente que «*Las demandas de abastecimiento urbano que no sea posible satisfacer mediante la aplicación de los criterios establecidos en los artículos anteriores, podrán atenderse mediante desalación de agua de mar*». Con lo cual las previsiones demográficas antes mencionadas, fiabilidad de las mismas aparte, revisten un carácter meramente indicativo y aquel índice del 0,52% anual, calculado como necesario, puede ser incrementado en función de una evolución de la demanda mayor de lo previsto.

La segunda viene dada por la última modificación de la Ley de aguas²¹ al permitir la reasignación de las dotaciones inicialmente previstas para regadío al abastecimiento urbano de las poblaciones al ser éstas consideradas prioritarias por el PH balear. Unas dotaciones para el regadío que el PH concreta en 174,5 Hm³.

Por lo tanto de nuevo nos encontramos con un plan que no puede suponer ningún límite al crecimiento del parque residencial planificado por los planes municipales y territoriales y, consecuentemente, a la población de derecho o la de hecho. Si se cuenta con la correspondiente dotación económica el PH también avala la satisfacción de la demanda para cualquier horizonte temporal.

Otros muchos sectores podrían ser analizados para verificar la posibilidad efectiva de crecimiento del parque residencial y la población hasta agotar el suelo y la edificabilidad vacante. Sin embargo aeropuertos, agua y energía son lo suficientemente importantes como para que los demás sectores evolucionen a su ritmo si, como hemos repetido insistentemente, el ciclo económico general acompaña. A la vista de lo expuesto se puede concluir que las previsiones de crecimiento basadas en los ritmos observados y en las posibilidades que ofrecen los planes municipales y territoriales son del todo factibles si el ciclo económico general así lo posibilita. Los planes no cuestionan el crecimiento, simplemente lo ordenan.

2.3.4. Las últimas iniciativa territoriales

La crisis económica iniciada en 2007 ha espoleado las típicas iniciativas de fomento de la actividad económica que, en el caso de las islas Baleares, ha afectado especialmente al sector turístico e, indirectamente, al de la construcción. Unas medidas que, en cualquier caso, se han entremezclado con otras de signo conservacionista siguiendo la tradición balear de protección de espacios y contención del crecimiento de la nueva urbanización.

21. Véase en concreto los artículos 67 a 72 del RDL 1/2001 de 20 de julio por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (BOE, 176 de 24 de julio).

Comentaremos aquí brevemente cinco disposiciones que, por sus objetivos e instrumentación, en unos casos permiten eludir algunas de las limitaciones que se habían impuesto tanto al sector turístico como al de la construcción y, en otros, se sigue avanzando en la línea de la restricción urbanística. En estas cinco disposiciones —que han visto la luz en la última legislatura progresista (2007-11)— confluyen las dos grandes tradiciones urbanísticas que habitualmente chocan en las discusiones políticas, la que persigue el fomento de la actividad urbanística y territorial y la que aspira a su contención. Las primeras más habituales en la península pero, con menor grado de desarrollo, también presentes en Baleares y las segundas más tradicionales en Baleares aunque con algunas reproducciones en la península. El boletín oficial número 68 de día 17 de mayo de 2008 ejemplifica perfectamente lo que estamos diciendo, en él, por un lado, se publica la *Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Islas Baleares* y, por otro, la *Ley 5/2008, de 14 de mayo, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo para viviendas de protección oficial*. En ambas disposiciones aparece la palabra «urgente» aunque sus objetivos son bien distintos.

La primera, la 4/2008, entre otras medidas, deroga la Ley de campos de golf de 1988²² y modifica la ley de espacios naturales de 1991 incorporando 1228 hectáreas más al régimen de protección, 186 de las cuales eran suelo urbanizable.

La segunda, la 5/2008, recupera para el Gobierno de las Islas Baleares parte de sus antiguas atribuciones urbanísticas y territoriales con el fin de construir, reduciendo trámites y restricciones urbanísticas, 5000 viviendas de protección oficial. El sistema se articula a partir de la convocatoria de un concurso al que únicamente pueden acudir los propietarios de suelo²³ que pueden serlo, incluso, de suelo no urbanizable no protegido. El o los ganadores del concurso tendrán la posibilidad de desarrollar sus proyectos que el Gobierno se encargará de tramitar con carácter de urgencia aprobando, a la vez, el planeamiento general (Normas subsidiarias y complementarias) y el de desarrollo. Estos proyectos deben garantizar que, como mínimo, el 50% de la edificabilidad se destinará a viviendas protegidas o a precio tasado lo cual supone un potencial de 10.000 viviendas²⁴.

A caballo entre las políticas sostenibilistas y la de cuño empresarialista la *Ley 8/2010, de 27 de julio, para la revalorización integral de la Playa de Palma* diseña un nuevo marco institucional en el que el llamado Consorcio de la Playa de Palma²⁵ asume las competencias urbanísticas locales en las 1453 hectáreas afectadas de los términos municipales de Palma y Lluçmajor²⁶. Al consorcio la ley de encarga, entre

22. Una ley que permitía la construcción de un hotel o apartotel de 450 plazas en suelo no urbanizable para rentabilizar y fomentar el golf y que, a partir de la 4/2008, ya no va a ser posible.

23. Medida muy conservadora frente a las proclamas liberalizadoras.

24. El concurso finalmente convocado ha abierto la posibilidad a un número de nuevas viviendas muy inferior.

25. Integrado por la administración central, autonómica, insular y las dos locales (Palma y Lluçmajor).

26. En ellas se localizan unas 40.000 plazas turísticas constituyendo, sin duda, la zona turística más madura de las Baleares pues eclosionó con el primer boom turístico de la década de 1960.

otros, la elaboración del llamado Plan de Reconversión, soberano urbanísticamente y destinado a sustituir las determinaciones de los PGOU de los dos municipios afectados en sus respectivos ámbitos.

En Plan de Reconversión se enmarca en el más amplio Plan de Acción Integral (PAI) que con una inversión pública prevista hasta el año 2020 de cerca de 800 millones de euros pretende ejercer la típica función tractora para la inversión empresarial que, para este mismo período, se espera pueda alcanzar los 1.400 millones de euros. El PAI está cargado de mucha retórica sostenibilista que se pretende alimente y anime la inversión empresarial cara al mantenimiento del negocio turístico a medio y largo plazo.

La ley permite al futuro Plan de Reconversión²⁷ la no adopción de algunos de los más importantes criterios generales contenidos en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (Art. 8), en especial el POOT, la Ley General Turística y el Plan territorial de Mallorca. Este ha sido el aspecto más criticado del plan pues para incentivar la inversión privada abre la puerta al levantamiento de algunas de las disposiciones más emblemáticas que había dado de sí la tradición más conservacionista de la política urbanística y turística balear.

Si la ley 8/2010 abre la puerta al levantamiento de algunas de las restricciones más emblemáticas del urbanismo balear para la Playa de Palma, la *Ley 4/2010, de 16 de junio de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares* ya había abierto el camino con carácter general. La 4/2010, con la finalidad genérica de «impulsar la inversión» toma algunas medidas de importante calado. Por un lado reduce a la mitad el tiempo máximo de la mayoría de plazos, tanto administrativos como ambientales, para las llamadas actuaciones de interés autonómico entre las que se incluyen las modernizaciones hoteleras; por otro abre un período extraordinario de legalización a las plazas turísticas no regularizadas rebajándoles hasta el 75% su correspondiente ratio turística²⁸; finalmente la ley incentiva la renovación total de los establecimientos turísticos, incluidos los regularizados gracias a la propia 4/2010, que están disconformes con la ordenación de los planes urbanísticos e, incluso, con los ratios de densidad máxima establecidos por la normativa turística desde la década de 1990, exonerándoles del cumplimiento de sus respectivos parámetros turísticos y urbanísticos.

Si la 4/2010 es, sin duda, la disposición de carácter más empresarialista de la legislatura progresista 2007-11, en el caso de Mallorca, en enero de 2011 se aprueba la segunda modificación de su Plan Territorial Insular que, enmarcada en la tradición proteccionista, elimina 465 hectáreas potencialmente urbanizables vinculadas a 19 áreas de reconversión territorial previstas en el primitivo PTI y que ahora se eliminan. La modificación supone también descartar definitivamente la planificada autovía entre

27. El Plan llegó a ser aprobado inicialmente en 2010 pero retirado posteriormente por falta de consenso especialmente con una parte significativa de los vecinos afectados.

28. Estas plazas fueron uno de los principales escollos con los que chocó la fracasada ecotasa del primer gobierno progresista (1999-2003) pues este impuesto las hacía aflorar y, para su legalización, debían ajustarse a la ratio turística y a los planes urbanísticos locales. Unas plazas que algunos estudios cifraron en más de 10.000 y que ahora podrán regularizarse sin dificultad.

Inca y Manacor y modificar el trazado del llamado segundo cinturón de Palma. En este último caso se sustituye un proyecto de 111 millones de euros por otro de 150 —ahora llamado «vía conectora»— lo que ha reactivado las protestas vecinales que habían paralizado el proyecto primitivo²⁹.

Resumidamente, los proyectos más recientes que afectan el urbanismo y la ordenación del territorio en las islas Baleares entremezclan, algo esquizofrénicamente, las políticas de carácter sostenibilista (4/2008, eliminación de 19 ARTs de Mallorca...) con las de carácter claramente empresarialista (4/2010, vía conectora...) dibujando un escenario de futuro abierto a todo tipo de políticas cuando en la década anterior parecían imponerse claramente las políticas sostenibilistas sobre las empresarialistas. En cualquier caso estas últimas, en las islas Baleares, son claramente menos ambiciosas y agresivas que sus equivalentes peninsulares, la insularidad y la estacionalidad imponen carácter.

3. SINGULARIDAD BALEAR?

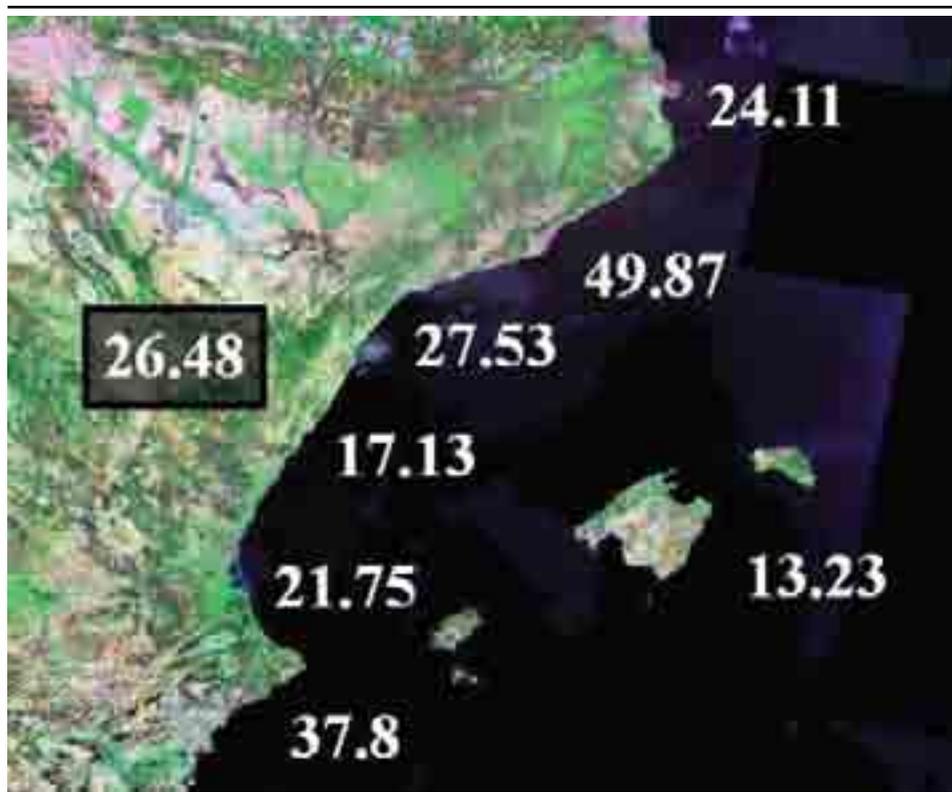
La historia urbanística y territorial de las última décadas ha conducido a un mapa de la urbanización costera mediterránea en el que se dan diferencias notable de ocupación del suelo entre el litoral mediterráneo balear y peninsular. Los datos proporcionados por el proyecto Corine Land-Cover para el año 2000 así lo corroboran, mientras la banda de dos primeros kilómetros de la costa mediterránea peninsular se encuentra artificializada por la urbanización e infraestructuras en un 26,48% este porcentaje desciende hasta el 13,23% en el caso balear (OSE, 2006: 150 y figura 11).

Las diferencias también se dan entre las políticas turísticas, urbanísticas y territoriales que se implementan de la península y en las Islas Baleares (RULLAN, en prensa). La tentación a vincular ambas diferencias (se ha urbanizado menos ya que las disposiciones baleares han sido más duras) ha sido y es grande. Sin embargo, en nuestra opinión, las comparaciones península/Baleares soslayan, por demasiado obvio el tema de la insularidad que, combinada con la estacionalidad, sólo se da en las islas Baleares.

Contener la presión de la urbanización es más fácil en las Islas Balears al contar con dos aliados tan importante como la insularidad y la estacionalidad. No es que la población y las administraciones baleares sean más exigentes en términos territoriales (ya se ha visto como las últimas disposiciones son de doble signo), es que los enemigos de la sostenibilidad lo tienen más difícil pues la inversión turística no puede amortizarse en temporada baja, a diferencia de lo que ocurre en Canarias, y la construcción debe pagar un sobre coste de transporte no presente, por ejemplo, en la costa mediterránea española. No en balde los dos grandes demonios a batir de los postulados económicos más ortodoxos son la estacionalidad y la insularidad, una batalla en la que se invierten

24. En 2007 se había firmado el nuevo convenio de Carreteras entre el Gobierno central y el autonómico que comprometía obras per un montante de unos 800 millones de euros. La ejecución del convenio en sus proyectos más importantes, como la vía conectora, ha desatado, de nuevo, las protestas anticarreteras generalizadas de la legislatura conservadora (2003-7).

Figura 11. *Porcentaje de artificialización del suelo en los dos primeros kilómetros de costa mediterránea (2000)*



Fuente: Elaboración propia a partir OSE (2006: 150). Las cifras representan los porcentajes provinciales y el total peninsular (desde Gerona a Cádiz) artificializados por urbanización e infraestructuras en los dos primeros kilómetros de costa.

grandes esfuerzos como algunos de los descritos en el capítulo anterior o los que se invocan en la *Ley 30/1998, del Régimen Especial de las Islas Baleares*.

4. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGUILÓ, E. y VERGER, A. (1982); *El urbanismo y el medio ambiente en las Baleares*. Palma: CGI/CEH/Banca March. 115 pgs.
- AMER, J. (2006); *Turisme i política. L'empresariat hotelier de Mallorca*. Palma: Edicions Documenta Balear. 246 pgs.
- BENABENT, M. (2006); *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Universidad de Sevilla/Junta de Andalucía, Sevilla, 455 pgs.

- BLASCO, A. (2004): «Planificación y gestión del territorio turístico de las islas Baleares» en *Derecho y turismo I* coord. Francisco Javier Melgosa Arcos, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca, 385-436
- , (2010): «La planificación territorial de las zonas turísticas en España» en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Madrid, 17-69.
- BUADES, J. (2006). *Exportando paraísos. La colonización turística del planeta*. Palma: La Lucerna. 133 págs.
- FERRER, A. (2001): *Estudi del sòl vacant a les Illes Balears (2000)*, Govern de les Illes Balears, Palma.
- FERRER, J. L. (2008): «La lluita del espais naturals. El cas de ses Salines d'Eivissa i Formentera», en *Les Illes Balears, un ésser viu. 25 anys d'autogovern (1983-2008)*, Palma : Institut d'Estudis Autònòmics, 113-130.
- FERRER, P. (2008): *Joan March. L'home més misteriós del món*. Barcelona: Ediciones B. 481 pp.
- LÓPEZ, I. y RODRÍGUEZ, E. (2010): *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo español (1959-2010)*. Madrid: Traficantes de sueños. 503 pgs.
- OSE. Observatorio de la Sostenibilidad de España (2006): *Cambios de la evolución del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*, Mundi Prensa Libros, Madrid, 485 pgs.
- PDSEIB (2002): *Pla Director Sectorial Energètic de les Illes Balears*. Palma: Govern de les Illes Balears, 323 pgs.
- RAMIS, A. (1998): *Regulación administrativa y parámetros urbanísticos en la legislación turística estatal y balear*. Palma: Col·legi Oficial d'Arquitectes de Balears, 111 pgs.
- RULLAN, O. (1999): «Crecimiento y política territorial en las Islas Baleares (1955-2000)», en *Estudios Geográficos*, tomo LX, 236: 403-442.
- , (2005): Una técnica urbanística para contener el crecimiento residencial en espacios con fuerte presión inmobiliaria. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (32). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-32.htm>>
- , (2007a): *L'ordenació territorial a les Balears (segles XIX-XX)*. Edicions Documenta Balear, Palma, 64 pgs.
- , (2007b): El horizonte de crecimiento posible según los planes urbanísticos y territoriales de las islas Baleares (España). *Revista de Geografía. Norte Grande*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile/Instituto de Geografía, número 38 (2007), 63-77. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022007000200004&Ing=es&nrm=iso
- , (2009): Algunes qüestions territorials per al debat tot observant Menorca. In *Jornades sobre els 15 anys de la reserva de biosfera de Menorca*, Josep Miquel Vidal i Eulàlia Comas editors. Institut Menorquí d'Estudis. Maó 2009. 175-191. <http://obsam.cat/15-anys-reserva-biosfera-menorca/12-rullan-jornades-15-anys-reserva-biosfera-menorca.pdf>
- , (en prensa): La regulación del crecimiento urbanístico en el litoral mediterráneo español. Madrid: *CyTET*.
- RULLAN, O. y RODRÍGUEZ, A. (1999): Los problemas de abastecimiento de agua en las Islas Baleares, en *Los usos del agua en España*. A. Gil y A. Morales, Editores. Alicante: CAM/ Instituto Universitario de Geografía de Alicante. 681 págs. (615-643).
- SOCIAS, J. M.^a (2001): *La ordenación de las zonas turísticas litorales*. Madrid: Instituto Pascual Madoz, 255 págs.