

# ¿RECONVERSIÓN O DESREGULACIÓN? ANÁLISIS DE PLANES DE RECONVERSIÓN TURÍSTICO- INMOBILIARIA DE LA PLAYA DE PALMA (MALLORCA)<sup>1</sup>

*Antoni Albert Artigues Bonet*

*Macià Blázquez Salom*

Universitat de les Illes Balears

## RESUMEN

El capitalismo neoliberal en la globalización relativiza el papel del Estado, mediante privatizaciones y desregulación. En este contexto, el negocio turístico-inmobiliario atrae inversiones financieras y produce ciudad en la «flexibilización» del espacio. La reconversión de enclaves turísticos fordistas decadentes muestra las tensiones de los poderes públicos entre favorecer intereses privados y promover su control democrático, imbuidos por procesos dominados por la desregulación. Se utilizan los casos de diversos planes de reconversión y normativas recientes que afectan a la Playa de Palma.

**Palabras clave:** globalización, desregulación, reconversión, geografía urbana, turismo, Playa de Palma.

**Restructuring or deregulation? An analysis of tourist sector real estate restructuring plans in playa de Palma (Mallorca)**

## ABSTRACT

In today's globalized world, neoliberal capitalism relativizes the State's role through privatization and de-regulation. In this context, the tourist sector real estate business attracts financial investment, transforming areas into authentic cities through the «flexibilization» of space. The restructuring process of decadent Fordist tourist resorts highlights the public

Fecha de recepción: 28 de enero de 2011

Fecha de aceptación: 10 de abril de 2012

Departament de Ciències de la Terra. Universitat de les Illes Balears. 07071 PALMA DE MALLORCA (España). E-mail: artigues.geografia@uib.es, mblazquez@uib.cat

<sup>1</sup> 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.

authority tug of war between benefitting private interests and promoting democratic control, concealing processes where deregulation prevails. As a case study, different recent restructuring plans and regulations relating to Playa de Palma are used.

**Key words:** globalization, deregulation, reconversion, urban geography, tourism, Playa de Palma.

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo se marca el reto de relacionar la descripción, explicación y análisis de un caso particular de geografía urbana turística —el de la Playa de Palma, Mallorca—, con el marco normativo de la geografía crítica del capitalismo neoliberal (Castree, 2008b). Su primer apartado introduce los conceptos normativos de geografía urbana crítica, de análisis de la producción del espacio urbano al servicio de una mayor justicia social, en el contexto de la globalización que relativiza el poder público estatal y su legitimidad reguladora. Su segundo apartado aporta evidencias cognitivas de la geohistoria de las islas Baleares: su adaptación neofordista a la «flexibilidad» territorial<sup>2</sup> en aras de la competitividad y de las economías de escala, particularmente en cuanto a los intentos de reestructuración territorial del enclave fordista de la Playa de Palma.

## 2. ESPACIO URBANO, GLOBALIZACIÓN Y PODER DEL ESTADO

Han transcurrido ya 33 años desde la traducción al castellano de «*Social Justice and the city*» de David Harvey (2007 [1977]), una obra de amplia influencia, sin duda seminal de lo que luego se ha denominado «geografía urbana radical» o «**geografía urbana crítica**», que supuso recentrar el análisis y la explicación del hecho urbano en el orden y la praxis sociales a lo largo del tiempo, dejando atrás anteriores planteamientos en los que la ciudad era sólo un objeto en sí mismo<sup>3</sup>.

En el transcurso de la década de 1980, la geografía urbana crítica se desarrolló, principalmente, como el intento de **explicación** de la estructura espacial y la dinámica de las ciudades como reflejo o respuesta del modo de producción capitalista<sup>4</sup>. Entre otras cuestiones, por esta vía se destinaron no pocos esfuerzos a explicar el papel que desempeñan los diversos **agentes sociales** en la producción del espacio urbano y, entre ellos, la plural función del Estado (desde un presunto rol de arbitraje en la gestión de los contrapuestos

2 Un régimen de acumulación post o neo Fordista se caracteriza por «el dominio de la producción flexible en combinación con consumo diferenciado y no estandarizado» (Jessop, 1992: 55); mientras que el modo de regulación es el que guía el régimen de acumulación mediante «un conjunto de normas, instituciones, formas de organización, redes sociales y patrones de conducta» (Jessop, 1992: 48). El territorio se entiende aquí como un producto más de consumo, «flexibilizado» en la materialización espacial del marco regulatorio del capitalismo global.

3 Una perspectiva claramente expresada por Robert E. Dickinson (2007 [1947]), para quien la geografía «debería prestar atención a los lugares mejor que a los hombres» (cit. in Capel, 2008: 435)

4 «En definitiva, la ciudad capitalista fue tratada como un laboratorio para dar sentido a la economía espacial del capitalismo» (Leitner, H.; Sheppard, E., 2003 :512).

intereses hasta la provisión de vivienda pública, pasando por la intervención directa en la dotación de infraestructuras y equipamientos colectivos)<sup>5</sup>.

A finales de los ochenta y principios de la década de 1990, la geografía urbana crítica fue ampliando su elaboración del espacio urbano, ahora ya no sólo como resultado del marco capitalista en el que se inscribe, sino también como un decisivo factor contribuyente a la estructura y proceso del capitalismo mismo, desarrollando además tentativas en las que el discurso explicitaba el objetivo de elaborar un aparato conceptual que estuviese al servicio de la producción de unas **ciudades más justas**. Temáticamente, el análisis urbano, desde su primera mirada a la ciudad en clave de lugar de producción y de consumo colectivo, fue ampliándose hacia otras relaciones sociales, entre las que las de género, orientación sexual o diversidad cultural marcaban un acento cada vez más atento a las experiencias de la vida urbana cotidiana.

Asimismo, el anterior interés por los agentes que intervienen en la producción del espacio urbano se enriqueció con la incorporación, entre otros, de los conceptos procedentes de la llamada «escuela regulacionista», de tal forma que iban destacándose los diversos factores institucionales que intervienen en el proceso urbano. Por esta vía, gradualmente, el estudio de la ciudad tuvo que producirse yendo más allá del tratamiento restringido en clave de «laboratorio», para fijarse en la trascendencia creciente que procesos supralocales tenían y tienen en la realidad y vida urbanas. De este modo, el análisis urbano tuvo que dedicar una mayor atención a todas las relaciones que operan a diversas escalas y, particularmente, a las relaciones local-global.

La inscripción del estudio urbano en la comprensión del proceso de globalización (o de los procesos de globalización), desde principios de los '90, ha venido produciéndose con un tratamiento claramente privilegiado de los aspectos económicos: las ciudades como nodos en las redes de flujos de bienes y servicios, de capitales y de trabajo o, también, las «ciudades globales» rectoras del proceso de globalización económica y concentradoras, para ello, de servicios avanzados a la producción, entre otros aspectos. Esta atención, sin duda necesaria y muy fructífera, a la vertiente económica del hecho urbano en la globalización, ha tenido lugar demasiadas veces pecando de «occidentalismo» (o «primer mundismo»), casi ignorando los miles de ciudades no situadas en los primeros niveles jerárquicos de la «ciudad global» y, además, dedicando escaso análisis a las otras dimensiones de los procesos de globalización como son, entre otros, los más específicamente políticos<sup>6</sup>.

La **globalización** es un giro decisivo en las circunstancias de nuestra vida actual (Giddens, 2000) de tal suerte que muchas de las funciones básicas de la existencia colectiva<sup>7</sup> han pasado a decidirse a través de instancias articuladas a escala planetaria en

5 En España sigue siendo de referencia la obra de Capel, H. (1984 [1975]).

6 Por ejemplo, revisando, a fecha de 31 de diciembre 2010, los artículos publicados en *Scripta Nova*, revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales de la Universidad de Barcelona, bajo la referencia temática «globalización» sólo 3 de un total de 41 realizan un tratamiento de las dimensiones político - espaciales de la globalización.

7 Sin ninguna pretensión de exhaustividad: la interdependencia de los mercados financieros, la internacionalización de la producción, gestión, distribución y comercio de bienes y servicios, el carácter internacionalizado del conocimiento científico-técnico, el sistema mundial de medios de comunicación que están detrás de la difusión cultural planetaria, la seguridad frente a amenazas transfronterizas, y los desafíos que suponen para la humanidad en su conjunto procesos ambientales como el cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

tiempo real (Castells, 2005). La globalización entendida como conjunto de procesos complejos interrelacionados, algunos con larga trayectoria histórica y otros más estrictamente contemporáneos<sup>8</sup>, significa el despliegue de mutaciones profundas, estructurales, de las escalas en las que tienen lugar, en un sentido muy amplio, todas las relaciones sociales<sup>9</sup>. Muchos de los cambios y procesos que constituyen la globalización tienen como importante característica común el incremento de distancia —relacional, jerárquica; no métrica, gracias a las TIC y demás acciones conducentes a la compresión espaciotemporal (Harvey, 2007)— entre, por un lado, los nodos/espacios en los que se definen-deciden muchas de las claves que constituyen la vida cotidiana y, de otro lado, los nodos/espacios en los que ha de resolverse de forma efectiva, práctica, esta existencia colectiva e individual. Castells (2005) considera que esta distancia creciente está en la raíz de cuatro aspectos críticos que afectan al poder (concretamente, al poder del Estado-nación) en sus relaciones con los individuos-ciudadanos: 1) Una crisis de eficiencia, ya que cada vez son más los problemas que no pueden resolverse de forma eficiente sólo en y desde el ámbito estatal (p.e. la regulación de los mercados financieros, el terrorismo internacional, o el calentamiento global); 2) Una crisis de desigualdad, de incremento de las diferencias de renta, pero también particularmente de oportunidades, tanto a escala intraestatal como interestatal<sup>10</sup>; 3) Una crisis de identidad, en la medida en que la ciudadanía se percibe como desconectada de los centros y mecanismos de toma de decisiones globales y, reactivamente, busca afirmarse en su «especificidad local»; y, finalmente, 4) Una crisis de legitimidad, en tanto que la democracia en el marco del Estado-nación integrado en redes globales (políticas y de otro tipo) puede derivar para la ciudadanía en un periódico «voto de confianza» hacia unos representantes cada vez más alejados de sus representados<sup>11</sup>. David Harvey ha considerado que esta crisis de legitimidad alcanza su expresión de mayor impacto en la política neoliberal que tiende a «favorecer formas de gobierno dirigidas por elites y por expertos. Existe una fuerte preferencia por el ejercicio del gobierno mediante decretos dictados por el poder ejecutivo y mediante decisiones judiciales en lugar de mediante la toma de decisiones de manera democrática y en sede parlamentaria» (Harvey, 2007: 76). Este hurto a la esfera pública deliberativa puede desembocar en manifestaciones de poder más próximas a la autocracia plutocrática que no a la democracia, alimentándose así la desafección ciudadana (Monedero, 2010).

8 Comercio internacional o migraciones de larga distancia entre los primeros —véase, p.e., Held, D. et al. (1999) o Capel, H. (2009). En referencia a los segundos, sin duda el desarrollo e impactos de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, entendidas éstas más como «mediadores» que no como «causantes».

9 Somos conscientes de la vaguedad, por general, de esta «definición» de globalización. Sin embargo, para nuestros fines expositivos, puede ser suficiente sin tener que entrar en el debate acerca de un concepto que ha terminado, como tantos otros, convirtiéndose en un «cajón de sastre» (*buzzword*, en inglés).

10 Al respeto puede consultarse, por ejemplo, Sutcliffe, B. (2002).

11 Castells (2005), al respecto, cita una encuesta de alcance mundial realizada por el Instituto Gallup en 2002 para el Foro Económico Mundial, de acuerdo con la cual el 52% de los norteamericanos y el 61% de los ciudadanos de la Unión Europea manifestaban sentirse «no gobernados de acuerdo con sus aspiraciones». Sobre cómo vienen afectando a la condición de ciudadano los procesos de globalización son cada vez más numerosas las publicaciones; en otros destacados autores pueden citarse el politólogo Rainer Bauböck (2007) y el sociólogo del Derecho Boaventura de Sousa Santos (1991, 2006). Este último utiliza la expresión «fascismo social» para referirse a un régimen social de intensa y creciente desigualdad en el que una minoría (subestatal, estatal, supraestatal o transestatal) tiene un «efectivo derecho de veto» sobre las condiciones de vida de la mayoría.

Por otra parte, el proceso de globalización es el de la **economía-sociedad «de mercado»** que, como reflexionaba Molotch (1976), tiene uno de sus «imperativos esenciales» en el constante **impulso del crecimiento**. Clave operativa que, presente siempre en todo el sistema capitalista, **necesita particularizarse espacialmente, es decir, localizarse** de tal modo que cada lugar se integre debidamente en el funcionamiento del sistema como «máquina de crecimiento». Una de las más completas expresiones del éxito en el «imperativo del crecimiento» se ha producido y se produce a través de la dimensión urbana (crecimiento de magnitud, densidad y diversidad). Un crecimiento urbano de éxito que en el pasado cercano (y aún en el presente, al menos en parte) se produjo siguiendo las pautas de las economías de escala y de aglomeración que habían de resultar propulsoras («trickle down effect») del crecimiento en el territorio. Con los procesos de globalización los «espacios-flujo» volátiles, particularmente en lo que se refiere a inversiones de capital, requieren de «espacios-lugar» (concreciones sociohistóricas de lugares y territorios) en los que poder obtener las mayores plusvalías aprovechando sus «ventajas comparativas». Así, conforme avanza y se consolida, la dinámica de la globalización económica, los territorios y las ciudades se ven empujadas a un proceso continuo de competitividad intra e interterritorial para, en la medida de lo posible, participar de los beneficios y escapar de los perjuicios del «capitalismo líquido» en expresión de Zygmunt Bauman (2003). La competitividad territorial y urbana que exige el funcionamiento del capitalismo globalizado lleva a una mayor «**flexibilidad espacial**», esto es, a espacios que admitan de forma superpuesta diversos usos y significados (Mayhew, 2009) para en cada caso mejor adaptarse a los circuitos globales del capital.

En la actualidad, tras la crisis sistémica de 2008, importantes flujos de capital buscan renovadamente ámbitos con los que lograr beneficios especulativos (ataques a los fondos soberanos, p.e.) y, aunque el estallido de la burbuja financiero-inmobiliaria haya sido un componente esencial de la crisis (López y Rodríguez, 2010), el capital sigue resistiéndose a abandonar la calidez de nuevos desarrollos inmobiliarios que han tenido y tienen demostrada repercusión en el desarrollo y la ordenación turística (Rullan, 2008). Y es que la **urbanización**, sea como expansión urbana, sea como **reconfiguración** de espacios urbanos preexistentes en una pauta de «destrucción creativa», sigue siendo una solución espacial con la que el capitalismo intenta superar las cíclicas **crisis de acumulación** de excedentes (Harvey, 2008).

Mucho se ha escrito en torno a como el más reciente «boom urbanizador» (en el Estado español, pero también en Estados Unidos o en Irlanda) ha precisado el desarrollo desregulado de instituciones y mecanismos financieros (Murray y Blázquez, 2009). Tras la crisis de 2008, el keynesianismo del precio de los activos (Brenner, 2009: 88) promueve la «solución espacial urbanización» mediante el concurso imprescindible de prácticas de gobierno del territorio, como la subvención al sector inmobiliario, con la que el interés colectivo ha quedado por detrás de los intereses empresariales y en la que los desembolsos del erario público sistemáticamente favorecen estos intereses privados con la reactivación del proceso de acumulación de capital, resultando en la configuración del proceso urbano (Harvey, 2008:37-38).

El incremento de distancia relacional entre los nodos/espacios en los que se definen y deciden los marcos y condiciones de producción y reproducción social y los nodos/

espacios en los que tiene lugar de forma concreta la existencia colectiva e individual ha supuesto que, como característica añadida de la globalización, la centralidad del Estado soberano (en su territorio, como referente de la ciudadanía, y en sus relaciones con otros Estados — territorios) venga siendo «relativizada» o reformulada<sup>12</sup>. En este sentido, Gema Marcilla ha señalado que «...la importancia de la ley estatal resulta cada vez menos representativa de la realidad jurídica» (Marcilla, 2005: 240). Una «relativización» de la soberanía estatal que se produce en un doble plano: vertical, cuando, en diversa medida, campos de decisión y funciones antes estrictamente estatales se desplazan a favor de instancias supraestatales y subestatales<sup>13</sup>; y horizontal, cuando los poderes públicos consienten, favorecen o, en el peor supuesto, se someten a la influencia normativa de determinados agentes económicos. Mientras el **cuestionamiento vertical de la soberanía estatal**, lejos de suponer su desaparición, significa una reconsideración de su pleno ejercicio, la relativización horizontal es de mayor calado ya que con ella viene a subvertirse —al menos parcialmente— el modelo de sujeción de las decisiones legislativas.

La **relativización horizontal de la soberanía estatal** viene, a grandes rasgos, produciéndose por dos vías. La primera, la de las «**privatizaciones**», con frecuencia se ha justificado y sigue justificándose tanto con la apelación a la «eficiencia del libre mercado» (¿autorregulado?) en la asignación de recursos como, también, en su «inevitabilidad» en contextos de déficit presupuestario. La segunda vía, la de la **desregulación**, significa, en términos generales, la reducción normativa de obligaciones y responsabilidades de todo tipo —laborales, fiscales, medioambientales...— para la libre iniciativa empresarial, reducción amparada supuestamente en las necesidades de crear el «milieu» favorable a la inversión (y al crecimiento), la competencia y la innovación. «La sociedad, el mercado, los grupos económicos, las corporaciones profesionales, etc., afirman su poder frente al Estado y las tradicionales instituciones político-representativas y administradoras de justicia se resignan a la pérdida de relevancia de la ley como instrumento de regulación» (Marcilla, 2005: 244). Con la desregulación no se entra, de forma simplista, en «la ley de la selva» o en una especie de «anarquismo (neo)liberal»; de forma más elaborada, se retira el poder del Estado para que otros poderes ocupen más fácil y ampliamente «sus dominios», o como ha señalado Luigi Ferrajoli (2004: 142) el vacío no es de derecho (que no puede acontecer), sino que es de «derecho público» que es sustituido por «derecho privado». Una desregulación —«*roll back*» del Estado— comprendida como una de las herramientas del capitalismo neoliberal, compatible con nuevas formas de regulación favorables a nuevas

12 En tal sentido Archibugi (2002: 27) advertía que debemos «...reconocer el hecho de que la democracia de carácter estatal, la única que conocemos hoy día, se arriesga a ser socavada por los procesos de globalización».

13 Recordemos la conocida frase del sociólogo Daniel Bell «el estado hoy día es demasiado pequeño frente a los grandes problemas de un mundo interconectado y demasiado grande para los problemas locales» (1987: 14). Simplemente a título de ejemplo limitado al ámbito de la Unión Europea, los Estados miembros han cedido/revertido su soberanía a favor de instancias supraestatales en materia de defensa y seguridad (OTAN, mando unificado en las acciones frente a la piratería en aguas del Índico...), económica y monetaria (Banco Central Europeo, directiva sobre prestación de servicios tras el Tratado de Lisboa...) o la presunta «política común de fronteras» frente al hecho migratorio. Por otra parte, no hace falta extenderse en la transferencia de competencias del Estado a las comunidades autónomas recogida en la Constitución española de 1978 (Título VIII, capítulo Tercero, artículos 148, 149 y 150).

vías de acumulación del capital —*«roll forward»*— (Brenner y Theodore, 2002: 369) o reregulación (Castree, 2008a: 142).

### 3. RECETAS NEOLIBERALES TRAS LA CRISIS. ¿DESREGULACIÓN O RECONVEERSIÓN TURÍSTICO-INMOBILIARIA?

La geohistoria de Mallorca está marcada por la superación a lo largo de los siglos de su misma condición insular en función de los objetivos y medios humanos que en la isla se han ido estableciendo y que se han proyectado como relaciones hacia otros espacios. La inscripción de la mayor de las islas Baleares en el mundo contemporáneo se ha producido a través de su especialización como **espacio semiperiférico para el ocio turístico** de los centros europeos (Artigues, 2006). Esta condición de semiperiferia turística se ha desarrollado a través de la modificación de la lógica y orden espaciales preexistentes, primero poniendo en valor la franja litoral para su producción como espacio turístico-urbano y, más adelante, afectando de forma desigual a la totalidad del territorio insular. Este proceso de alteración/funcionalización turístico-urbana del espacio ha transcurrido en tres etapas sucesivas que, lejos de constituir simples coyunturas, responden a los ciclos de fondo del curso contemporáneo del capitalismo (Rullan, 1998). Para calibrar someramente el significado social-territorial del último ciclo de funcionalización turístico-urbana, en el archipiélago balear entre 1998 y 2004 la población censada se multiplicó por 1,3, las llegadas turísticas se incrementaron con un factor 1,6 mientras que las plazas del sector lo hicieron multiplicándose por 1,3 y, en conjunto, la superficie urbana se duplicaba<sup>14</sup>.

Este «tercer boom turístico» (Rullan, 1998) se ha caracterizado, por un lado, por diversos intentos de adaptación «neofordista» de la planta turística reglada, y por otro, por la presión del capital en pro de una desregulación favorable al crecimiento en clave de negocio turístico-inmobiliario. El mayor afán de éste último ha sido —y es— eludir las restricciones sectoriales y urbanísticas que limitan su lucro frenando el crecimiento inmobiliario o imposibilitando los cambios de uso, generalmente de turístico a residencial. La **residencialización** de los enclaves turísticos maduros fue ya modelizada por Erdmann Gormsen (1997), como respuesta del capital a la pérdida de interés por espacios ya amortizados, en los que declina o entra en riesgo su tasa de beneficios por presiones derivadas de procesos de regulación ambiental, laboral y/o tributaria fruto de las reivindicaciones del empoderamiento político ciudadano (Blázquez, 2006).

La presión competitiva interterritorial, además, empuja hacia la reestructuración productiva de aquellos destinos turísticos ya consolidados o «maduros», pudiendo derivar, en lo que algunos denominan «fase **post-turismo**», hacia cambios de funcionalidad e incremento de la demanda inmobiliaria, asentamiento de residentes extranjeros, flujos laborales con carácter temporal y definitivo, y estancias cortas por motivos de ocio facilitadas por la mayor accesibilidad aérea (Vera y Baños, 2010: 333-334).

---

14 Este último proceso referido al lapso 1973-2000, periodo en que las superficies urbanas pasaron de 119,5 a 248,1 km<sup>2</sup>. Además «En los nueve años que median entre 1998 y 2006, se han levantado en la isla [de Mallorca] cerca de 14.000 nuevos edificios que suponen casi 43.000 viviendas y más de 127.000 plazas residenciales a añadir a un parque ya sobredimensionado» (Artigues y Rullan, 2007).

La continuidad de la «máquina de crecimiento» (Molotch, 1976) reclama desistir del antiguo «zoning» fordista de espacios claramente delimitados por su función productiva turística frente otros destinados a producciones complementarias (p.e. los cada vez más marginales espacios agrarios) o ámbitos de reproducción social (en particular, los núcleos de poblamiento interior). En su lugar, siguiendo distintas alternativas, se «flexibiliza» el **espacio** insular produciendo una diversidad en la que el fondo constante es la mercantilización del mismo: barrios degradados del centro histórico que se transforman vía PERI en «patrimonio cultural» y ámbitos de residencia elitista<sup>15</sup>; fachadas litorales que se «diseñan» para no sólo ofrecer un nuevo «skyline», sino también para crear equipamientos con los que se pretende atraer «nuevos segmentos del mercado turístico» (caso del Palacio de Congresos, en construcción, de la fachada oriental de litoral de Palma); y, sobre todo, extender el negocio inmobiliario a todo el sector turístico (p.e. «turismo de calidad» equivalente a dotaciones de golf con oferta residencial aneja) y a todo el territorio (segunda residencia, oferta de alojamiento turístico no reglado, ...). Una flexibilización espacial que llegará finalmente a los enclaves «turísticos maduros» en forma de reconversión integral cuando las prácticas de «huída hacia adelante neofordista» («all inclusive», competitividad basada exclusivamente en el precio) se demuestren insuficientes.

La **expansión residencial**-urbana de la última burbuja turístico-inmobiliaria se ha basado, en gran medida, en el endeudamiento por la abundancia de liquidez que reafirma la hegemonía geopolítica atractora de capitales. La especulación inmobiliaria que la alimentó respondía a la aceleración del tiempo de rotación del capital, de retorno en forma de tasa de beneficio al capitalista que lo avanza, propia de las burbujas financieras. Esta financiarización de la economía muestra tasas de crecimiento anual de los activos financieros que duplican las de formación de bruta de capital fijo (Naredo, 2010). Un desarrollo de la burbuja turístico-inmobiliario que, además de responder a las determinaciones estructurales del capitalismo, fue posible gracias al despliegue de las políticas urbanísticas neoliberales. Por ejemplo, con la aparición en 1994 del agente urbanizador que separa la propiedad del suelo de la potestad de urbanizarlo, y con la definición residual del suelo no urbanizable en 1998<sup>16</sup>, que hace urbanizable todo lo que no es urbano ni está protegido (Rullan, 2008: 620). José Manuel Naredo (2010) ha demostrado esta ligazón entre los procesos de deterioro ecológico y social y la autovalorización del dinero mediante la financiarización capitalista.

Tras la crisis de 2007, los capitales especulativos han derivado su interés hacia las divisas y la deuda pública. Pero el ladrillo, residencial o turístico, queda cautivo y el monocultivo balear opta por «impulsar la industria turística que desde hace tiempo constituye el motor sólido de la economía balear y la actividad urbanizadora y edificadora» (exposición de motivos de la Ley 4/2010 de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las islas Baleares, que se expone detalladamente a continuación); asimilando así las recetas dictadas por la patronal de las corporaciones turísticas, *Exceltur. Alianza para la excelencia turística* (Escarrer, 25/1/2009), que reclama reformas estructurales consistentes en: reducción de «las trabas a la renovación de establecimientos», rebaja fiscal, flexibilidad negativa de la fuerza de trabajo y más inversión en infraestructuras de transporte. Un

---

15 Por ejemplo pueden consultarse: Morell, (2008); Vives (2008) o Franquesa, (2010).

16 Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (BOE nº 89, de 14/4/1998).



paso más en la política territorial insular que, además de posicionarse lejos de frenar las dinámicas de destrucción creativa, dará entrada a la desregulación que regula «pro domo sua» por encima de «pro bono público».

### **3.1. La desregulación de plazas hoteleras con amnistía de infracciones urbanísticas en establecimientos turísticos**

La respuesta gubernamental a la crisis económica en la comunidad autónoma de las islas Baleares, en su calidad de «plantación» de monocultivo turístico, se ha caracterizado por desarrollarse en un doble frente de desregulación: por una parte, turística y de otra, aunque inextricablemente enlazada con la anterior, urbanística.

La primera medida de desregulación turística se plasmó en el **Decreto Ley 1/2009**<sup>17</sup> del gobierno autonómico que estableció un proceso de legalización de plazas turísticas (art. 12), mediante un procedimiento extraordinario de ocho meses, para facilitar el acceso a la subvención para su modernización, con **exoneración de ciertos parámetros urbanísticos y turísticos** hasta el momento vigentes. Con esta norma no sólo se podía incrementar en un 10% el volumen de edificación y ocupación de parcela sobre lo legalmente construido (art. 17), sino que, sobre todo, se **simplificaban los procedimientos de licencia y autorización**, llegando al extremo de ser suficiente una «declaración responsable» del interesado para el inicio de la actividad<sup>18</sup>. Se trataba, en esencia, de reglar aquello que hasta entonces funcionaba territorial y socioeconómicamente fuera de norma. A modo de ejemplo, dos meses después de la promulgación del referido Decreto Ley 1/2009, el Conseller de Turismo de Formentera, tras reconocer que en aquella isla las plazas no regladas casi triplicaban las legales, se felicitaba porque acogiendo a la nueva norma la oferta de alojamiento turístico pasaba a engrosarse con 151 viviendas unifamiliares que suponían cerca de mil nuevas plazas (Convalia, 11/03/2009). Un año y medio más tarde, la **Ley 4/2010**<sup>19</sup>, que supone la transposición en sede parlamentaria del Decreto Ley 1/2009, amplió la excepcionalidad para la legalización y ampliación urbanística (art. 17) a los edificios «inadecuados» (que no se ajustan al planeamiento vigente) y extendió los plazos para acogerse a la «amnistía» desde los anteriores ocho meses a dos años (art. 13). En ambos casos se favorecería el acceso a los préstamos de los Planes Renove Turismo (de 400 millones de euros en 2008 y de 600 más en 2009) y Futur E (de 500 millones de euros).

### **3.2. La creación de las Áreas de Reconversión Territorial**

La desregulación en el dominio urbanístico de las islas Baleares antecedió a la de carácter más específicamente turístico. En 1999 la legislación de planificación territorial

---

<sup>17</sup> Decreto Ley 1/2009, de 30 de enero, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares (BOIB, nº 17 ext., 2/2/2009).

<sup>18</sup> Esta norma asume y traspone la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, «Bolkestein», de carácter eminentemente liberalizador.

<sup>19</sup> Ley 4/2010, de 16 de junio de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares (BOIB, nº 94, 22/06/2010).

balear<sup>20</sup> creó la figura de las áreas de reconversión territorial (ART) «con el objeto de restituir o mejorar el paisaje rural o urbano» (art. 37). La aplicación de la figura de las ART mediante el Plan Territorial insular de Mallorca (PTM)<sup>21</sup> —en su modalidad de «aplicación directa»— supone la absorción de funciones urbanísticas municipales con la clasificación de suelo urbano y urbanizable (apartado 2 de su disposición adicional cuarta) en 14 ámbitos definidos por el PTM: siete para la restauración paisajística y ecológica que no suponen nueva clasificación del suelo; y otros siete sectores de desarrollos urbanísticos en los que «se podrán poner en marcha, tanto su planeamiento (Plan de Reconversión Territorial) como su gestión y urbanización, una vez aprobado el PTM, sin necesidad de esperar a la revisión total de los Planes Municipales (Planes Generales o Normas Subsidiarias)» (Anexo I de las Normas del PTM, pág. 63). La idea de reconversión subyacente en la norma era, principalmente, la del **travase de edificabilidad** desde edificaciones obsoletas o urbanizaciones fallidas hacia nuevos ámbitos de desarrollo más apetecibles al capital inversor. Una plasmación normativa de «flexibilización del espacio» que afectaba a un total de casi 161 Ha (cuadro 1) y que la Fiscalía Anticorrupción de Baleares denunció en diciembre de 2007 por su «antijuridicidad, arbitrariedad y beneficio de particulares sin apenas utilidad pública y social» (Manresa, 2008).

**Cuadro 1**  
**ÁREAS DE RECONVERSIÓN TERRITORIAL DE APLICACIÓN DIRECTA,**  
**CON EXPECTATIVAS DE DESARROLLO URBANÍSTICO, DEL PLAN**  
**TERRITORIAL DE MALLORCA**

Denominación de la ART	Extensión del nuevo desarrollo urbanístico
10.1 Cala Carbó - L'Ullal (Pollença)	10,72 Ha
10.2 Antigua central térmica de Alcúdia	9,04 Ha
10.3. Hotel Don Pedro (Pollença), Hotel Rocmar (Sóller) - Sa Ràpita (Campos)	42,21 Ha
10.4. Bonaire-AS6. Alcúdia	14,69 Ha
10.5 Sa Ràpita-Este- Campos	35,24 Ha
10.6 Son Crever (Marratxí) - UA8 y AS16 de Alcúdia	32,00 Ha
10. 9 Arenal directa (Llucmajor)	16,93 Ha
Total	160,83 Ha

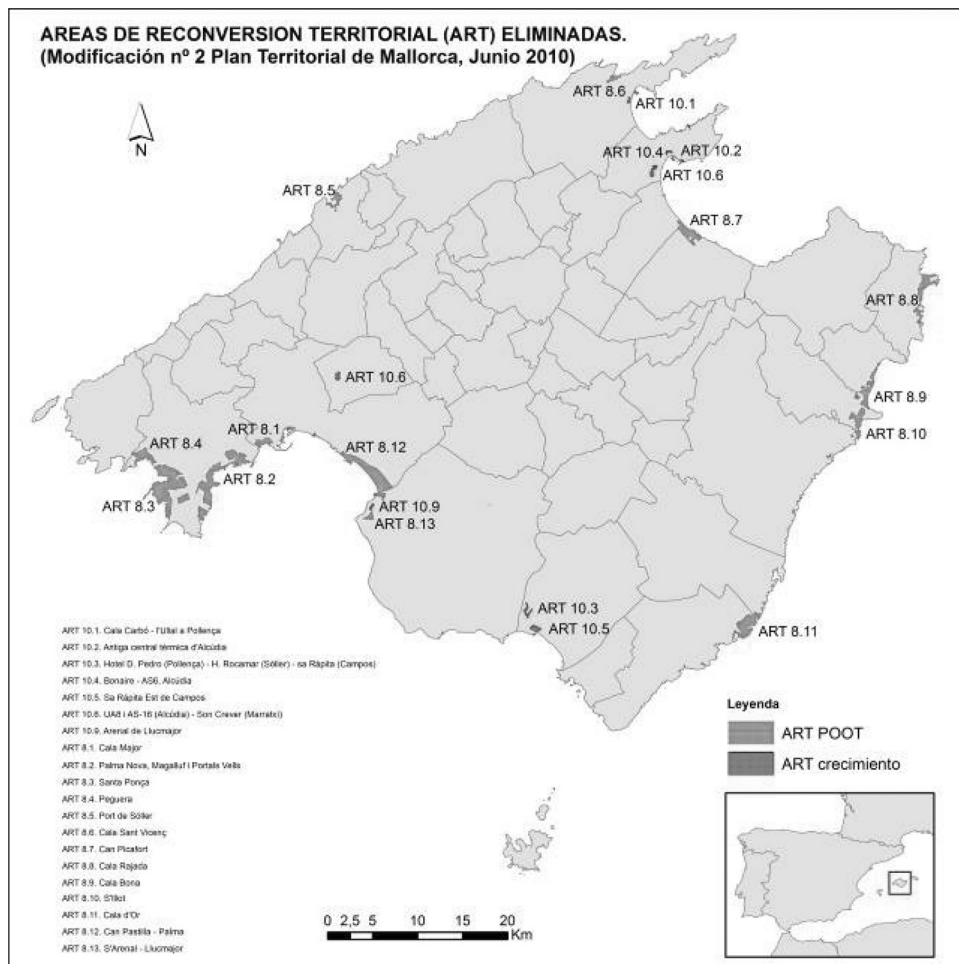
Fuente: Elaboración propia a partir del anexo I del Plan territorial insular de Mallorca (BOIB nº 188 ext., 31/12/2004).

<sup>20</sup> Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias (BOIB nº 48, 17/4/1999).

<sup>21</sup> Plan territorial insular de Mallorca (BOIB nº 188 ext., 31/12/2004). <<http://www.conselldemallorca.cat>> [enero 2011].

### Figura 1

## ÁREAS DE RECONVERSIÓN TERRITORIAL ELIMINADAS DEL PLAN TERRITORIAL DE MALLORCA



Fuente: elaboración propia a partir del acuerdo del Pleno del Consell de Mallorca, de 3/6/2010 (BOIB nº 90, 15/06/2010). Agradecemos la ayuda de Jerònia Ramon del Servei de SIG i Teledetecció de la UIB.

Por otro lado, el PTM define 13 ART (que totalizan 5.901,9 Ha de extensión) en las zonas turísticas litorales, que a su vez ya habían sido delimitadas con anterioridad por el Plan director sectorial de la oferta turística (**POOT**) de Mallorca<sup>22</sup>. Las zonas POOT pretendían regular las operaciones de intercambio de aprovechamiento y reconversión, con la

<sup>22</sup> El Plan de ordenación de la oferta Turística (POOT), es uno de los Planes Directores Sectoriales previstos en la Ley 8/87 de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, sustituida por la Ley 14/2000 del mismo título. Fue tramitado y aprobado mediante el Decreto 54/95 de 6 de abril (BOCAIB nº 79, 22/6/1995).

finalidad de eliminar o sustituir los establecimientos turísticos obsoletos y mejorar el nivel de las dotaciones de espacios libres y equipamientos en los enclaves turísticos (art. 20 y 21). Estos mecanismos de reconversión mediante intercambios de aprovechamiento pretendía frenar su cambio de uso a residencial, «por lo tanto, no controlada por la administración turística» (Rullan, 1999: 428). Se trataba, entonces, de un mecanismo de la denominada «moratoria turística» consistente en la necesidad de dar de baja un número equivalente de plazas para conseguir la autorización previa de instalaciones de nueva planta, que generalizaría a todas las islas Baleares la Ley 2/1999 General Turística<sup>23</sup>, en su artículo 51.

Poco antes del archivo provisional de la causa judicial que promovió la Fiscalía Anticorrupción contra la aprobación del Plan Territorial insular de Mallorca —por falta de pruebas concluyentes contra los imputados, en noviembre de 2010—, el Pleno del Consell de Mallorca —de gobierno socialdemócrata— acordó aprobar inicialmente una modificación del PTM que eliminaría las ART de la discordia antes mencionadas<sup>24</sup>: las 6 de aplicación directa que hubieran supuesto desarrollos urbanístico e imposición al planeamiento municipal (las incluidas en la tabla nº 1, excepción de la 10.2); y las 13 también mencionadas que afectaban a los enclaves turísticos, en las zonas POOT. Entre ambas tipologías de ART, mediante esta modificación definitiva del planeamiento territorial de Mallorca se eliminan 465,26 Ha de crecimiento (figura 1).

### 3.3. Estudio de caso de un laboratorio local: el enclave turístico de la Playa de Palma

La Playa de Palma es un **enclave turístico clásico del fordismo** que Onofre Rullan (1998) caracterizó como ejemplo del «primer boom turístico». Aunque un tercio de la planta hotelera se concentra en manos de «empresarios independientes»<sup>25</sup>, se trata del **foco geográfico** desde el que iniciaron su trayectoria algunas de las principales corporaciones turísticas españolas (Barceló, Riu)<sup>26</sup> que, desde mediados de la década de 1980, darían el salto hacia la **transnacionalización** y la implantación en «los otros mediterráneos del Sur» (Caribe, Norte de África, SE asiático). Actualmente, la expansión urbana de Palma ha incorporado este enclave —de 9,5 km de litoral y situado a menos de 9 km del centro de la ciudad— como uno más de los espacios de consumo urbano —especialmente residencial, comercial y de ocio— de ámbito europeo por obra de la reestructuración productiva urbano-turística, con el acicate de la proximidad del aeropuerto de Son Sant Joan y el entramado de una creciente red de autopistas de circunvalación urbana (Artigues, 2006).

Además la Playa de Palma, sector oriental de la conurbación de la Bahía de Palma compartida entre los municipios de Palma y Lluçmajor, con 30.099 habitantes (2008), es un espacio en el que se entremezclan la función turística de modelo «sol y playa» con la residencial, caracterizada ésta por una notable segregación socioespacial asociada a un

23 Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Illes Balears (BOCAIB nº 41, 1/4/1999).

24 Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca, de aprobación definitiva de la «Modificación número 2 del Plan territorial insular de Mallorca» (BOIB nº 18 ext, 4/2/2011).

25 Según Hostelmarket, 2007 (<<http://www.alimarket.es>> [enero 2011].)

26 Por ejemplo, el grupo Barceló construyó allí su primer Hotel Pueblo «concebido como producto para el turismo masivo, barato, en donde el negocio se basa en el cliente cautivo de los servicios internos, es decir, de un temprano ‘todo incluido’» (Buades, 2009: 39)

parque de viviendas diferenciado entre el correspondiente a rentas bajas en las zonas urbanas más degradadas (bloques plurifamiliares y viviendas unifamiliares de obra anterior al primer «boom turístico») ocupadas de forma predominante por la antigua —peninsular— y la nueva inmigración económica —dominada por latinoamericanos, 23%, y africanos, 14%—, y otras de vivienda unifamiliar más reciente de inmigración turística (59% de los residentes son extranjeros europeos) y población autóctona desplazada desde la capital insular siguiendo procesos de movilidad residencial similares a los de otras áreas urbanas y metropolitanas. Los datos censales de 2001 indicaban que la segunda residencia constituía entre un 13% de la edificación (zona de Can Pastilla) y un 46,7% (zona Les Meravelles) y el parque residencial vacío variaba entre el 7,3% (Les Meravelles) y el 33,7% (Can Pastilla) (García, 2009). La heterogeneidad socioespacial también se manifiesta con zonas de bajo nivel de analfabetismo (1,6% de los censados en Les Meravelles en 2001) y otras en las que la población de escasa instrucción es un segmento importante (7% en S'Arenal) (Vives, 2008).

La oferta turística de la Playa de Palma cuenta con ciento noventa establecimientos que totalizan 43.109 plazas, de las cuales sólo 2.901 corresponden a la categoría de 4 estrellas (García, 2009). La magnitud de esta oferta turística y la proximidad de la misma a Palma y al aeropuerto, coyunturalmente le otorgaron un potencial uso desestacional; aunque según el presidente de la Asociación Hotelera de la Platja de Palma (Guijarro, 21/11/2010), 90 de los 138 hoteles existentes permanecieron abiertos en invierno de 1990, sin embargo en la actualidad sólo lo hace una veintena.

En la Playa de Palma se localizan dos ART del PTM para las zonas POOT: la 8.12 que afecta a un total de 663 Ha de las que propone urbanizar 87,3; y la 8.13 que afecta a un total de 92,68 Ha de las cuales 51,85 serían de nuevo crecimiento.

En los últimos años dos nuevos elementos han añadido **expectativas reestructurantes** a la Playa de Palma: por una parte, la previsión de enlace con un tercer cinturón de Palma al este del aeropuerto<sup>27</sup> y, por otra, la aprobación de instrumentos urbanísticos de desarrollo —Plan Parcial y Proyecto de Urbanización<sup>28</sup>— de un sector de 32 Ha en Ses Fontanelles, junto al nuevo cinturón antes mencionado, para acoger un gran centro comercial denominado Aqua Màgica de 91.000 m<sup>2</sup> edificados de vocación suprarregional (Roca, 2010).

La vigencia del **Plan Territorial insular de Mallorca**, como se indicó antes, se ha vinculado recientemente a la denuncia e investigación judicial de diversos casos de presunta corrupción gestados durante la legislatura autonómica de 2003-2007 con gobierno conservador (Murray et al., 2011). A raíz de estas denuncias de presunta corrupción urbanística, se han desarrollado casos judiciales y de modificación del planeamiento para anular las ART ligadas a desarrollos urbanísticos (7 ART de aplicación directa) y a la reconversión de enclaves turísticos (13 de las zonas POOT).

Siguiendo un orden cronológico, destacamos en primer lugar la Sentencia nº 714 del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears que impone que «la ART. 8.13 s'Arenal, Lluçmajor, definida en el Plan Territorial insular de Mallorca es contraria a derecho,

27 Acuerdo del Pleno del Consell de Mallorca de aprobación definitiva de la modificación puntual nº 2 del Plan Director Sectorial de Carreteras de las Islas Baleares, isla de Mallorca (BOIB nº 174, 18/12/2003).

28 Proyecto de Urbanización del SUP 79-01, Ses Fontanelles aprobado definitivamente por la Junta de Govern del Ayuntamiento de Palma, en sesión de 30/05/2007 (BOIB nº 89, 16/6/2007).

**Figura 2**  
**SECTORES DE SUELO URBANIZABLE SUSPENDIDOS CAUTERLARMENTE**  
**EN LA PLAYA DE PALMA**



Fuente: elaboración propia a partir del Decreto Ley 1/2007 (BOIB nº 176 ext., 24/11/2007).

anularla y dejarla sin efecto alguno» (BOIB nº 20, 07-02-2009, pp. 246). La sentencia se fundamenta en el hecho que el desarrollo urbanístico definido por la ART afecta un espacio natural con idénticas características a otros protegidos por el PTM.

El ejecutivo de la séptima legislatura autonómica —2007-2011—, de cuño socialdemócrata, promulgó el Decreto Ley 1/2007<sup>29</sup>, haciendo uso por primera vez de esta facultad que le confiere el Estatuto de Autonomía reformado en 2007<sup>30</sup>. El principal objetivo de dicho Decreto Ley (art. 1) es la protección de espacios naturales amenazados, que se consolida mediante la Ley 4/2008 de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible de las Illes Balears<sup>31</sup>. El artículo 4 del Decreto-Ley 1/2007 suspende la vigencia de los instrumentos urbanísticos de desarrollo de los sectores de suelo urbanizable no programados incluidos en la ART 8.12 Playa de Palma-Can Pastilla, y del sector de suelo urbanizable programado que afectarían a la zona húmeda de Ses Fontanelles, hasta la aprobación del «Plan de Reconversión Territorial o del Proyecto de Mejora Territorial pertinentes» (figura 2).

<sup>29</sup> Decreto Ley 1/2007 de 23 de noviembre, de medidas cautelares hasta la aprobación de normas de protección de áreas de especial valor ambiental para las Illes Balears (BOIB nº 176 ext., 24/11/2007).

<sup>30</sup> Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE nº 52, 1/3/2007; corrección de errores BOE nº 77, 30/3/2007 y nº 173, 20/7/2007).

<sup>31</sup> Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Illes Balears (BOIB nº 68, 17/5/2008).

Esta suspensión cautelar combina dos medidas: la suspensión del desarrollo de los sectores urbanizables que se quieren reordenar en la Playa de Palma, y la protección cautelar del espacio natural de Ses Fontanelles que constituye el vestigio de mayor extensión de la antigua albufera y salinas de la huerta de Palma y Prat de Sant Jordi. Este espacio natural todavía alberga hábitats de especies amenazadas, como es el caso de la saladina *Limonium barceloi* en peligro crítico de extinción con una población estimada de 352 individuos que tiene su único hábitat en esta localidad (Bañares et al., 2004: 341). Por otro lado, los humedales de Ses Fontanelles y Prat des Pillarí han sido incluidos en atlas del «Documento técnico de delimitación, caracterización, clasificación e inventario de las zonas húmedas de las Baleares»<sup>32</sup>, que puede suponer su afectación como dominio público hidráulico (art. 275 y 276 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico<sup>33</sup>) (figuras 3 y 4).

**Figura 3**  
**ÁMBITO DEL HUMEDAL Y ANTIGUAS SALINAS DE SES FONTANELLES**



Fuente: «Documento técnico de delimitación, caracterización, clasificación e inventario de las zonas húmedas de las Baleares». Dirección General de Recursos Hídricos del Govern de les Illes Balears. <<http://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?estua=209&lang=ca&codi=241978&coduo=209>>, [enero 2011].

32 Dirección General de Recursos Hídricos del Govern de les Illes Balears. <<http://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?estua=209&lang=ca&codi=241978&coduo=209>> [enero 2011].

33 Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI, VII y VIII del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (BOE nº 103, 30/4/1986).

**Figura 4**  
**ÁMBITO DEL HUMEDAL DEL PRAT DES PIL·LARI**



Fuente: «Documento técnico de delimitación, caracterización, clasificación e inventario de las zonas húmedas de las Baleares». Dirección General de Recursos Hídricos del Govern de les Illes Balears. <<http://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?estua=209&lang=ca&codi=241978&coduo=209>>, [enero 2011].

Desde 2003 ya se había ido gestando un **proyecto de reforma de la Playa de Palma**, aunque quedó postergado hasta 2006 cuando los gobiernos central y autonómico firmaron el convenio de creación del **Consortio de la Playa de Palma**<sup>34</sup> asumiendo el proyecto de la Asociación de Empresarios de Playa de Palma (AEPP) «100+1 recomendaciones para la mejora y embellecimiento de Playa de Palma»; si bien, entonces, no se fijaban plazos de realización ni financiación para las actuaciones. En el verano de 2007 se convocó un concurso internacional de proyectos que, a la postre, ganaría el equipo de arquitectos holandeses Christiaanse-Geuze. En aquel mismo año, el cambio de ejecutivo autónomo fue recibido con preocupación por la AEPP toda vez que el acuerdo de gobierno entre nacionalistas de centro-derecha (Unió Mallorquina), socialistas (PSIB-PSOE) e izquierdistas del Bloc per Mallorca contemplaba, inicialmente, la negativa al cambio de uso de hotelero a residencial.

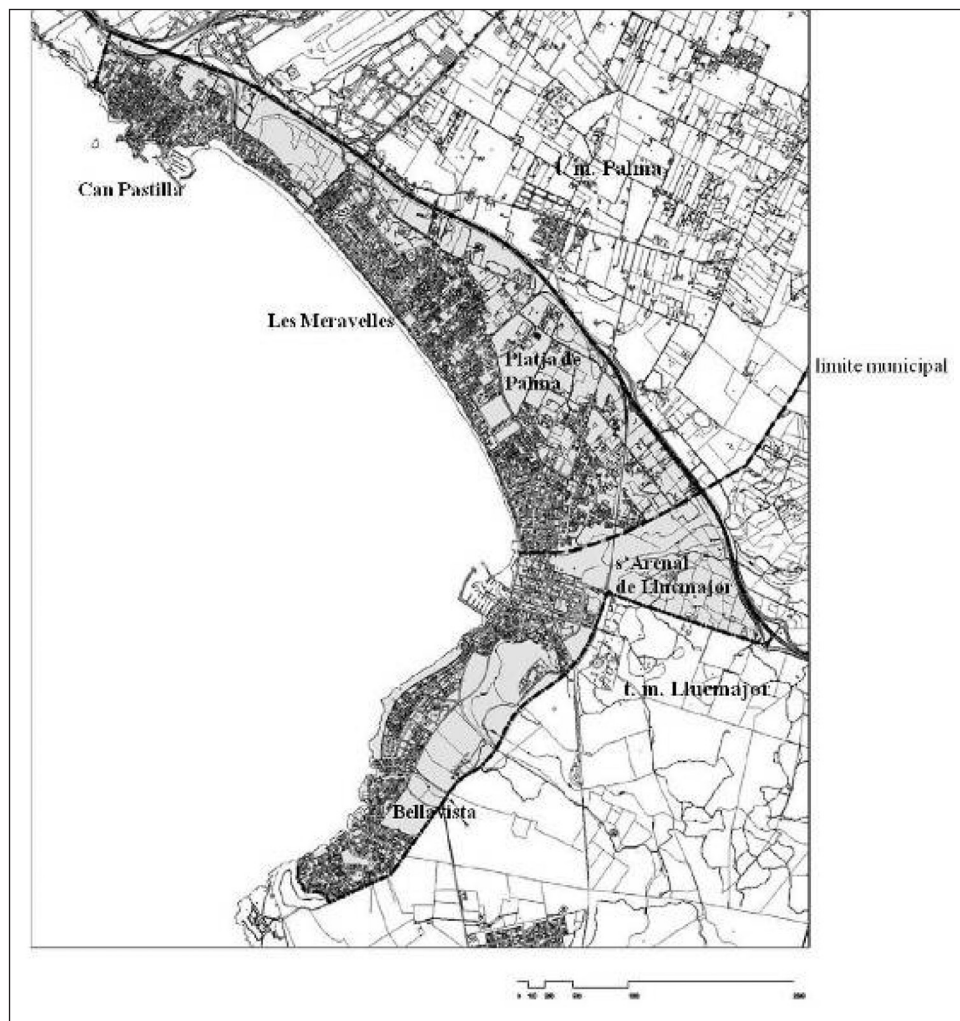
Por su parte el gobierno central, en junio de 2007, presentó en Barcelona el *Plan del Turismo Español Horizonte 2020*<sup>35</sup> que fijaba el triple objetivo de alcanzar un «sistema

<sup>34</sup> Formado por una representación paritaria del Gobierno de España, el Gobierno de las Illes Balears, el Consell Insular de Mallorca, y los ayuntamientos de Palma y Lluçmajor.

<sup>35</sup> <http://www.turismo2020.es/> [enero 2011].



**Figura 5**  
**DELIMITACIÓN DEL ÁREA DEL PLAN DE RECONVERSIÓN INTEGRAL DE LA PLAYA DE PALMA**



Fuente: BOE nº 202, 20/8/2010, sección I, p.73203.

turístico español» competitivo, sostenible y fuente de mayor bienestar. A finales del mismo año el Consejo de Ministros aprobó el Plan Horizonte 2020 y en el mismo fijaba el objetivo estratégico de recalificación de destinos maduros, objetivo para el que la Secretaría de Turismo había de impulsar los «proyectos extraordinarios de recalificación de destinos maduros», con un explícito fin de demostración internacional y nacional<sup>36</sup>. La Playa de

<sup>36</sup> <http://www.mityc.es/turismo> [enero 2011].

Palma, junto a las zonas turísticas del sur de Gran Canaria y la Costa del Sol (Canalis, 2010), se convirtió en «zona piloto» de los mencionados «proyectos extraordinarios»<sup>37</sup>.

Tras salvar algunos escollos políticos, la identidad en la orientación partidista de los gobiernos central y autonómico terminó facilitando la designación de una nueva gerente del Consorcio de la Playa de Palma que había de dirigir el organismo y dar un impulso fundamental hacia la reconversión de la zona. La **Ley autonómica 8/2010**<sup>38</sup> otorgó competencias plenas al Consorcio en todo lo relativo a la ordenación territorial, urbanística y turística de la conurbación levantina de la Bahía de Palma, sobre un total de 991,62 Ha (figura 5), y eximía al futuro plan del cumplimiento de determinadas limitaciones (art. 8) fijadas en el Plan de Ordenación de la Oferta Turística —especialmente las operaciones de intercambio de aprovechamiento y reconversión (art. 20.3 del POOT)—, la Ley General Turística —por ejemplo, por lo que respecta a la ratio turística— y el Plan Territorial de Mallorca —entre otros, los límites de densidad poblacional máxima—.

El instrumento diseñado en la norma ha sido el **Plan de Reconversión Integral (PRI)**, entendido como «un instrumento de ordenación urbanística, turística y medioambiental», «de carácter transversal, porque puede afectar válidamente a diferentes instrumentos de ordenación o de planificación, tanto territoriales o urbanísticos como turísticos y medioambientales» (art. 5.2 de la Ley 8/2010).

El mes de julio de 2010 el Consorcio de la Playa de Palma aprobó inicialmente el Plan de Reconversión Integral<sup>39</sup>, en atribución de sus competencias excepcionales. Su propuesta supone la redefinición de los nuevos espacios de potencial desarrollo urbano del enclave.

La aprobación inicial del PRI vino a significar «la suspensión de la tramitación y otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas» durante un plazo de dos años en todo el ámbito, a excepción de la urbanización de Bellavista de Palma, de 26 Ha de extensión<sup>40</sup> —ámbito que con anterioridad ya había sido ordenado como «modificación puntual» en el PGOU de Palma—, así como también la desclasificación de 170.4 Ha urbanizables y la preservación de 32 Ha de Ses Fontanelles (Blázquez, 2010). Pese a lo cual, el instrumento de reconversión (PRI) no ha dejado de lado la **apuesta por seguir alimentando la «máquina de crecimiento urbano»**. Una «máquina» que cuenta con el «combustible» que supone el apoyo de la Secretaría de Estado de Turismo al Consorcio de la Playa de Palma concretado en agosto de 2010 con la concesión de ayudas directas, prioritarias y inmediatas de 2 millones de euros<sup>41</sup>, apenas una «gota en el océano» de inversión total (1.360,5 millones de euros) con el que espera contar el Consorcio hasta 2020 (Prats, 2010: 121).

---

37 Este Programa de Recualificación Integral de Destinos Turísticos Maduros impulsado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se amplió en julio de 2010 para incluir un cuarto destino, el Puerto de la Cruz.

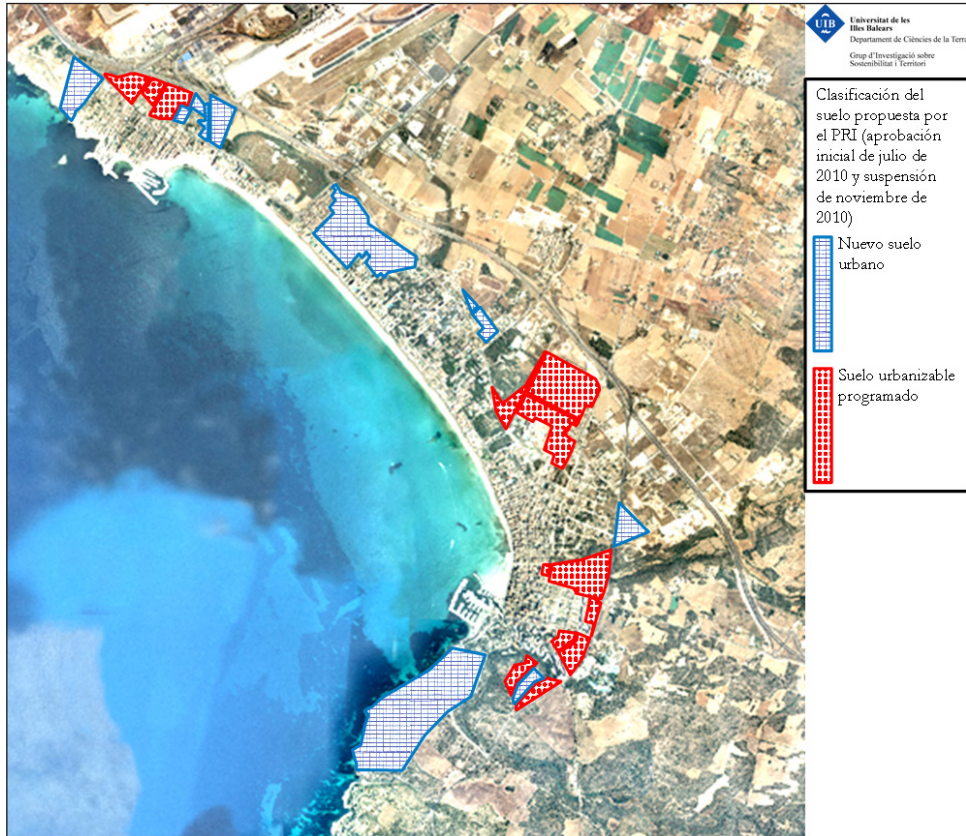
38 Ley 8/2010, de 27 de julio, de medidas para la revalorización integral de la Playa de Palma (BOIB, nº 112, 29/7/2010).

39 (BOIB nº 115, 5/8/2010).

40 Acuerdo de la Junta Rectora del Consorcio Urbanístico para la mejora y el embellecimiento de la Platja de Palma, de aprobación inicial y sumisión al trámite de información pública del Plan de Reconversión Integral de la Platja de Palma (BOIB nº 115, 5/08/2010).

41 Real Decreto 939/2010, de 23 de julio, por el que se regula la concesión directa de una subvención al Consorcio Urbanístico para la Mejora y el Embellecimiento de la Playa de Palma (BOE nº 209, 28/8/2010).

**Figura 6**  
**CLASIFICACIÓN DEL NUEVO SUELO URBANO Y URBANIZABLE**  
**PROPUESTA POR LA APROVACIÓN INICIAL DEL PLAN DE**  
**RECONVERSIÓN INTEGRAL DE LA PLAYA DE PALMA (JULIO DE 2010)**



Fuente: elaboración propia a partir de la «Memoria de Ordenación del Plan de Reconversión Integral de la Playa de Palma» (BOIB nº 115, 5/8/2010, pp. 322-333).

Los nuevos crecimientos urbanos propuestos en el PRI totalizan 105,9 Ha urbanizables (de las que 27,6 pasan directamente a suelo urbano) (Blázquez, 2010) (figura 6) y afectan de forma destacada a la urbanización Bellavista-Este (7,4 Ha), el sector Ses Fontanelles II (5,2 Ha) en el que, según la «Memoria de Gestión» (García, 2010), se prevé la construcción de un centro comercial de casi 40,000 m<sup>2</sup> de planta, y a las «cuñas verdes» de La Porciúncula y el Torrent dels Jueus (en total 75 has), localizaciones escogidas en el plan como ubicaciones de postmodernos «clústers de actividades transformadoras». Completan el escenario de futuro, nuevos urbanizables en el traspás, todavía rural, de Can Pastilla y s'Arenal que se destinan a vocación residencial, y actuaciones en la primera línea de

costa que, solapadas bajo una retórica presuntamente «sostenibilista» y con expresiones del mejor marketing («catedrales turísticas»<sup>42</sup>), pudieran concretarse en ampliaciones de la saturada oferta turística.

El día 15 de noviembre de 2010, la Junta Rectora del Consorcio de la Playa de Palma anunció la suspensión de la aprobación inicial del Plan de Reconversión Integral de la Playa de Palma, levantando la suspensión de licencias y autorizaciones<sup>43</sup>. Este acuerdo, envuelto en acusaciones cruzadas de «falta de consenso» entre los partidos políticos, se debió: por un lado, a diversas expresiones de contestación cívica, encabezada por residentes y comerciantes de la zona de Can Pastilla (el periodo de presentación de alegaciones se tuvo que ampliar, totalizando al final 1.335 escritos de alegación); y, por otro, a la contestación empresarial por la suspensión de licencias de dos años que imposibilitaba acceder a las ayudas y legalizaciones de establecimientos turísticos promovidas por la Ley 4/2010 y, entre otras, por las limitaciones que el PRI imponía al cambio de uso turístico a residencial<sup>44</sup>.

#### 4. CONCLUSIONES

La configuración y dinámica actuales de cada espacio urbano responden, simultáneamente, a las herencias del pasado local, a fuerzas y procesos estructurales-globales y a las características y correlaciones de fuerzas presentes en las formaciones sociales concretas. En este juego de interrelaciones que producen el espacio urbano, a pesar de las recetas neoliberales de tenor «menos Estado, más mercado», las **acciones del poder**, en general, y, en particular, el despliegue de su capacidad normativa-reguladora tienen una gran trascendencia ya que pueden escorarse **a favor de los intereses particulares o**, por el contrario, en el sentido más profundo (radical) de la palabra, **ser más democráticas**.

Desde esta perspectiva, la reconversión de espacios urbano-turísticos «maduros», afectados por múltiples y graves afecciones de degradación económica y urbanística, pero también social, como los aquí analizados (Mallorca en conjunto y, en ella específicamente, la Playa de Palma), constituye un caso manifiesto de la singular importancia que tiene la **acción «desreguladora/reguladora» de los poderes públicos**. Cuando el discurso del poder discurre sólo por los carriles de «la máquina del crecimiento», termina produciendo (y/o asumiendo) normas desreguladoras, de mayor flexibilidad (ART, legalizaciones «ex profeso» de plazas turísticas, planes integrales que incrementan el suelo urbano), que **anteponen la oportunidad de negocio (y el lucro) privado** a la respuesta contenida de las necesidades colectivas.

Un instrumento tan poderoso como el Consorcio de la Playa de Palma y el PRI son demasiado importantes para dejarlos sólo en manos de políticos, técnicos y expertos. La

42 Un hotel «más bio del mundo» o un centro de alto rendimiento deportivo en ses Cadenes, un «Centro del Mediterráneo» en Can Pastilla, o un museo de arte en el Torrent dels Jueus.

43 Acuerdo de la Junta Rectora del Consorcio Urbanístico para la mejora y el embellecimiento de la Platja de Palma, de suspensión de los acuerdos adoptados por la Junta Rectora del Consorcio Urbanístico de la Platja de Palma en sus sesiones de 30 de julio y 17 de septiembre de 2010 (BOIB nº 171, 25/11/2010).

44 Las alegaciones de la Asociación de Hoteleros de la Playa de Palma (21/10/2010) a la exposición pública del PRI defienden la opción de no imposibilitar el cambio de uso de los establecimientos de alojamiento turístico.

producción del espacio, y la reconversión del mismo, deberían afrontarse con auténticos mecanismos de **participación ciudadana** que, sin excluir el empresariado, se abran al resto de agentes económicos y sociales; de forma particular, a los vecinos residentes. Una participación ciudadana que no debería limitarse a ser un órgano (y/o «coartada») más o menos consultivo; yendo un paso más allá, debiera facilitar la evaluación periódica y regular de las actuaciones implementadas en el territorio. Una reconversión que no debería reducirse a la esfera económica sectorial —por importante que ésta sea— e incluyese de modo preeminente la «recuperación» social (desde la vivienda digna para todos y los espacios cívicos comunes hasta la educación y la formación continuada de adultos). Una reconversión que tampoco debiera priorizar «intervenciones singulares» (por más que fuesen «emblemáticas, prestigiosas y de futuro»), sino un urbanismo a escala humana y cívica (urbs+ civitas=polis).

El pulso del capital turístico-inmobiliario que, con el objetivo de incrementar siempre sus tasas de beneficio, fuerza el marco regulatorio con constantes y continuados retrocesos de las políticas de ordenación territorial, urbanística y turística debe ser sometido al **control democrático** de la ciudadanía, so pena que sigamos agravando la insostenibilidad y la desigualdad.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- ARTIGUES, A. A. (2006): «Funcionalización turística y proceso de urbanización en la isla de Mallorca», en ARTIGUES, A.A. et al. *Introducción a la geografía urbana de las Illes Balears. Guía de campo del VIII Coloquio y jornadas de campo de Geografía Urbana*. Palma, Grupo de Geografía Urbana AGE, pp. 110-162.
- ARTIGUES, A.A. y RULLAN, O. (2007): «Nuevo modelo de producción residencial y territorio urbano disperso (Mallorca, 1998-2006)», *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XI, nº 10, 1 de agosto de 2007. Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24510.htm>.
- ARCHIBUGUI, D. (2002): «Demos and cosmopolis», *New Left Review*, nº 13, pp. 24-38.
- BAÑARES, Á.; BLANCA, G.; GÜEMES, J.; MONERO, J.C.; ORTIZ, S. (eds.) (2004): *Atlas y Libro Rojo de la Flora Vascular Amenazada de España*. Madrid, Dirección General de Conservación de la Naturaleza. Disponible en [http://www.mma.es/portal/secciones/biodiversidad/inventarios/inb/flora\\_vascular/documentos.htm](http://www.mma.es/portal/secciones/biodiversidad/inventarios/inb/flora_vascular/documentos.htm).
- BAUBÖCK, R. (2007): «¿Quiénes son los ciudadanos de Europa?», *Vanguardia dossier. Inmigrantes, el continente móvil*, nº. 22, pp. 95-99. Disponible en [http://www.eurozine.com/articles/article\\_2006-12-23-baubock-es.html](http://www.eurozine.com/articles/article_2006-12-23-baubock-es.html).
- BAUMAN, Z. (2003): *Modernidad líquida*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- BELL, D. (1987): «The World and the United States in 2033», *Daedalus*, vol. 116, nº. 3, pp. 1-31.
- BLÁZQUEZ, M. (2006): «Calmar, contenir i decreixer. Polítiques provades (1983-2003) i possibles de planificació urbanística», *Territoris: Revista del Departament de Ciències de la Terra*, nº 6, pp. 161-174.
- BLÁZQUEZ, M. (2010): «Joc de triler urbanístic a la Platja de Palma?», *L'Ecologista*, nº 51, pp. 6-8. Disponible en [http://issuu.com/gobmallorca/docs/ecologista\\_51](http://issuu.com/gobmallorca/docs/ecologista_51).

- BRENNER, R. (2009). *La economía de la turbulencia global*. Barcelona, Akal.
- BRENNER, N. y THEODORE, N. (2002): «Cities and the Geographies of ‘Actually Existing Neoliberalism’», *Antipode*, vol. 34, nº 3, pp. 349-379.
- BUADES, J. (2009): «Do not disturb Barceló. Viaje a las entrañas de un imperio turístico». Barcelona, Icaria.
- CANALIS, X. (2010): «La reconversión de los destinos maduros avanza a trompicones», *Hosteltur*, nº 198, octubre 2010, pp. 52-54. Disponible en [www.hosteltur.com](http://www.hosteltur.com).
- CAPEL, H. (1984) [1975]: *Capitalismo y morfología urbana en España*. Barcelona, Los Libros de la Frontera, 4ª ed.
- CAPEL, H. (2008): «Una mirada histórica sobre los estudios de redes de ciudades y sistemas urbanos. La tesis doctoral de Alberto Quintana en la geografía española de los años 1970», en ARTIGUES, A.A. et al. (eds.): *Albert Quintana: el seu temps i la seva obra*. Palma, Conselleria de Mobilitat i Ordenació del Territori y UIB, pp. 431-464.
- CAPEL, H. (2009): «Globalización y modernización urbana. Lisboa-Barcelona», *Scripta Nova*, vol. XIII, nº 296 (1). 1 de agosto de 2009. Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-296-1.htm>.
- CASTELLS, M. (2005): «Global governance and global politics», *Political Science & Politics*, nº 25, pp. 9-16. Disponible en <http://www.apsanet.org>.
- CASTREE, N. (2008a): «Neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation», *Environment and Planning A*, nº 40, pp. 131-152.
- CASTREE, N. (2008b): «Neoliberalising nature: processes, effects, and evaluations», *Environment and Planning A*, nº 40, pp. 153-17.
- CONVALIA, C. (11/03/2009): «Turismo reconoce la existencia de 23.000 plazas no regladas», *Diario de Ibiza*. Disponible en [www.diariodeibiza.es](http://www.diariodeibiza.es).
- DICKINSON, R.E. (2007) [1947]: *City, Region and Regionalism: A Geographical Contribution to Human Ecology*. Londres, Routledge.
- ESCARRER, S. (25/1/2009): «2009, las reformas inaplazables», *El Mundo-El Día de Baleares*, p. 9.
- FERRAJOLI, L. (2004): «¿Es posible una democracia sin Estado?», en PISARELLO, G. (ed.): *Razones jurídicas del pacifismo*. Madrid, Trotta, pp. 137-147.
- FRANQUESA, J. (2010): *Sa Calatrava, mon amour*. Palma, Documenta Balear.
- GIDDENS, A. (2000): *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid, Taurus.
- GARCÍA, A. (coord.) (2009). *Memoria de información urbanística del Plan de Reconversión Integral de la Playa de Palma. Documento de aprobación inicial*. Palma, Consorcio de la Playa de Palma. Disponible en <http://consorcioplayadepalma.es/>.
- GARCÍA, A. (coord.) (2010): *Memoria de gestión. Plan de Reconversión Integral de la Playa de Palma. Aprobación Inicial*. Palma, Consorcio de la Playa de Palma. Disponible en <http://consorcioplayadepalma.es/>.
- GORMSEN, E. (1997): «The impact of tourism on coastal areas», *Geojournal*, nº 42 (1), pp. 39-54.
- GUIJARRO, F. (21/11/2010): «En la Platja de Palma ha habido cobardía y oportunismo políticos. Francisco Marín. Presidente de la Asociación Hotelera de la Platja de Palma», *Diario de Mallorca*, pp. 4-5.

- HARVEY, D. (2007) [1977]: *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid, Siglo XXI, 7ª edición.
- HARVEY, D. (2007): *Breve historia del neoliberalismo*. Barcelona, Akal, colección Cuestiones de Antagonismo.
- HARVEY, D. (2008): «The right to the city», *New Left Review*, nº 53, pp. 23-40.
- HELD, D. et al. (1999): *Global transformations. Politics, Economics and Culture*. Cambridge y Oxford, Polity Press y Blackwell.
- JESSOP, B. (1992): «Fordism and post-Fordism: a critical reformulation», en SCOTT, J. y STOPER, M. (eds.): *Pathways to Industrialization and Regional Development*. Londres, Routledge, pp. 42-62.
- LEITNER, H. y SHEPPARD, E. (2003): «Unbounding critical geographic research on cities: the 1990s and beyond», *Urban Geography*, vol. 24, nº 6, pp. 510-528.
- LÓPEZ, I. y RODRÍGUEZ, E. (2010): *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- MANRESA, A. (23/05/2008): «Una perversa lotería urbanística. Anticorrupción frustra los pelotazos del Plan General de Mallorca», *El País*.
- MARCILLA, G. (2005): «Desregulación, estado social y proceso de globalización», *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, nº 28, pp. 239-263.
- MAYHEW, S. (2009): *A dictionary of Geography*. Oxford, Oxford University Press, 4ª ed.
- MOLOTCH, H. (1976): «The city as a growth machine: toward a political economy of place», *American Journal of Sociology*, vol. 82, nº 2, pp. 309-332.
- MONEDERO, J.C. (2010): «La democracia y sus falsos amigos: nuevas perspectivas para nuevos avances. Día internacional de la Democracia. Discurso pronunciado en Naciones Unidas. 15 de septiembre de 2010», *Sin permiso*, 17 de octubre de 2010.
- MORELL, M. (2008): «La barrialización de la ciudadanía. Localizando el urbanismo neoliberal en Ciutat de Mallorca», en *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008*. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/365.htm>.
- MURRAY, I.; BLÁZQUEZ, M. y AMER, J. (2011): «Doblers, poder i territori de «marca balear» (1983-2009)», *Journal of Catalan Studies*, nº 13, pp. 321-350. Disponible en <http://www.anglo-catalan.org/jocs/13/Articles%20&%20Reviews/Versio%20pdf/13%20Murray%20Blazquez%20Amer.pdf>.
- MURRAY, I. y BLÁZQUEZ, M. (2009): «El dinero, la aguja del tejido de la globalización capitalista», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 50, pp. 43-80.
- NAREDO, J. M. (2010): *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*. Madrid, Siglo XXI.
- PRATS, F. (coord.) (2010): *La Revalorización de la Playa de Palma. Pla d'Acció Integral*. Palma, Consorcio de la Playa de Palma. Disponible en <http://consorcioplaya-depalma.es/>.
- ROCA, J. (dir.) (2010): *Informe sobre la valoración del sector «Ses Fontanelles» en Palma de Mallorca*. Universitat Politècnica de Catalunya, Centre de Política de Sòl i Valoracions. Disponible en <http://upcommons.upc.edu>.

- RULLAN, O. (1998): «De la cova de Canet al tercer boom turístic. Una primera aproximació a la geografia històrica de Mallorca», en *El medi ambient a les Illes Balears. Qui és qui?*. Palma, Caixa de Balears «Sa Nostra», pp. 125-139.
- RULLAN, O. (1999): «Crecimiento y política territorial en las Islas Baleares (1995-2000)», *Estudios Geográficos*, n° 236, pp. 403-442.
- RULLAN, O. (2008): «Reconversión y crecimiento de las zonas turísticas: del fordismo al postfordismo», en TROITÍÑO, M. A.; GARCÍA MARCHANTE, J. S. y GARCÍA HERNÁNDEZ, M. (coord.): *Destinos turísticos: viejos problemas, ¿nuevas soluciones? X Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación (A.G.E.)*. Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 587-626.
- SANTOS, B. de S. (1991): «Subjectividade, cidadania e emancipação», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n° 32, pp. 135-191.
- SANTOS, B. de S. (2006): «Globalizations», *Theory, Culture, Society*, n° 23, pp. 393-399.
- SUTCLIFFE, B. (2002): «A more or less unequal world? World income distribution in the 20th century. ¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX», *Cuadernos de trabajo de HEGOA*, n° 31. Bilbao, Universidad del País Vasco.
- VERA, J.F. y BAÑOS, C.J. (2010): «Renovación y reestructuración de los destinos turísticos consolidados del litoral: las prácticas recreativas en la evolución del espacio turístico», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n° 53, pp. 329-353.
- VIVES, S. (2008): «Les implicacions socials de la lògica financera de l'habitatge. L'exemple de Palma», *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, n° 66, pp. 75-99.