

Evolución del poblamiento disperso en Formentera entre 1956 y 2002

Vicent PRATS RAMON

Técnico superior de ordenación del territorio del Consell Insular d'Eivissa.

RESUMEN: Se estudia la evolución del poblamiento en el suelo rústico de Formentera, caracterizado desde sus orígenes por su dispersión sobre el territorio. Mediante el uso de cinco series de fotografía aérea correspondientes a los años 1956, 1968, 1979, 1990 y 2002 se analiza la evolución de la implantación de edificaciones en suelo rústico. Un posterior trabajo de campo permite el estudio de la distribución de los usos de esas construcciones. Los resultados obtenidos muestran que en el período comprendido entre 1956 y 2002 las edificaciones en suelo rústico se han más que cuadruplicado y, en concreto, el número de viviendas se ha quintuplicado, cuando en el mismo tiempo la población en este tipo de suelo sólo se ha duplicado.

DESCRIPTORES: Formentera. Poblamiento. Suelo rústico. Ciudad difusa. Disciplina urbanística. Fotografía aérea. Viviendas unifamiliares.

I. INTRODUCCIÓN.

I.1. Contexto de la investigación y objetivos.

Formentera es una pequeña isla de 80,55 km² situada en el Mediterráneo occidental que, juntamente con Eivissa y los islotes que las rodean han recibido el nombre de Islas Pitiusas desde tiempos de los griegos. Las Pitiusas forman parte de las

Illes Balears, de entre las cuales Formentera es la cuarta por tamaño y la más meridional.

La entrada de las Islas Pitiusas y Balears en los circuitos turísticos ha provocado en las últimas décadas grandes cambios en su estructura socioeconómica que, como se constata en el presente estudio para la isla de Formentera, se han traducido en su modelo territorial.

Recibido: 25.08.2009; Revisado: 21.10.2008

e-mail vprats@gmail.com

Quiero agradecer a los evaluadores las indicaciones que me han hecho, ya que gracias a ellas el artículo ha mejorado substancialmente. Así mismo, quiero agradecer especialmente, a Joan Nunes i Alonso (Director del Laboratorio de Información Geográfica y Teledetección de la Universitat Autònoma de Barcelona), que fue director del proyecto de fin de licenciatura del que proviene este artículo y que dio las primeras indicaciones de cómo abordarlo. Al Departamento de Ciencias de la Tierra de la Universitat de les Illes Balears

(UIB), al Consell Insular d'Eivissa i Formentera, y a la Dirección General de Ordenación del Territorio del Govern de les Illes Balears, por facilitar el uso de las fotografías aéreas y la cartografía necesarias en el presente trabajo. También, a Onofre Rullán por facilitarme bibliografía y, a Josep A. Prats y José Soriano por la cesión de la cartografía digital de las véndes. Al Departamento de Urbanismo del Consell Insular de Formentera, en especial a Diego Dueñas Tur; así como a los compañeros del Departamento de Política Territorial del Consell Insular d'Eivissa. Finalmente, a Rita Riera por sus aportaciones.

Los objetivos generales del estudio han consistido en cuantificar el proceso de ocupación edificatoria del suelo rústico formenterés desde 1956 hasta 2002, así como sus pautas de localización y los usos predominantes en las nuevas edificaciones. Los resultados obtenidos deben permitir conocer con detalle, década a década, cómo se ha producido el paso del modelo tradicional de poblamiento de la isla al modelo actual. Por otra parte, interesa evaluar, dentro de lo posible, el grado de cumplimiento de las normativas urbanísticas de aplicación. Finalmente, la información obtenida puede resultar útil en el proceso de planificación territorial y urbanística futura de la isla.

La mayoría de los estudios realizados en las Illes Balears sobre el poblamiento en suelo no urbanizable tienen como punto de partida la información censal, aprovechando la distinción que se hace entre población concentrada y dispersa, y sólo recientemente, una minoría se han basado en fuentes cartográficas y análisis de campo con la ayuda de Sistemas de Información Geográfica —SIG— (*cfr.* RULLAN & *al.*, 1998). En las Islas Pitiusas, aunque es mucha la importancia social que se atribuye al fenómeno edificatorio en el suelo rústico, hasta ahora son pocos los trabajos que han estudiado cuantitativamente la evolución temporal y la tendencia que se ha producido en las últimas décadas, así como de sus límites. De hecho, sólo se ha tenido conocimiento de uno que haya incidido en la cuantificación del fenómeno: RULLAN & *al.*, (1998) que, para cuantificar las viviendas, usó una metodología consistente en utilizar información de campo y numerosos mapas temáticos integrados en un SIG para construir un modelo de regresión múltiple enfocado en captar el gradiente rústico-urbano en el suelo no urbanizable; además se trataban conjuntamente las islas de Eivissa y Formentera. En cambio, sí que hay estudios en profundidad sobre las características históricas del poblamiento disperso.

Muchos de los estudios existentes en las Illes Balears, en relación al proceso de ocupación del suelo rústico por el uso residencial, fueron elaborados en el marco de los trabajos de redacción de las Directrices de ordenación del territorio de las Illes Balears. Todos ellos recomiendan estrategias de control de la urbanización difusa y lo

consideran uno de los mayores peligros de deterioro paisajístico. Concretamente, en GOBIERNO BALEAR (1997) se considera que, aunque no había datos sobre la magnitud del fenómeno, el proceso de ocupación del espacio rural es de gran dimensión y constituye un elemento territorial de primer orden, cuyos resultados, “están a la vista, y llevan la tradicional tendencia al hábitat diseminado a cotas desorbitadas, más allá de un posible equilibrio territorial adaptado a las características naturales del territorio”. En un sentido parecido se pronuncia la más reciente memoria del Plan Territorial Insular de Eivissa y Formentera (CONSELL INSULAR D’EIVISSA I FORMENTERA, 2005).

En otro orden de cosas, la percepción social del fenómeno se presenta muy polarizada y en cierto modo, contradictoria, puesto que por un lado el fenómeno es percibido, en general, como negativo desde el punto de vista paisajístico, pero por otro, construir una vivienda en suelo rústico es considerado por buena parte de la población como un derecho, especialmente en las fincas resultantes de divisiones hereditarias (legítimas); otros aducen que es una necesidad para poder trabajar la finca. No obstante, estos enfoques son, en numerosas ocasiones, interesados, puesto que frecuentemente el uso que finalmente reciben estas viviendas no es el de residencia permanente del propietario, sino que se venden o se convierten en oferta informal de alojamiento turístico de temporada, generadora de importantes rentas económicas.

1.2. Metodología general.

Para lograr los objetivos planteados, se ha recurrido al uso de Sistemas de Información Geográfica, que han posibilitado, a partir de la cartografía de base y de una diversidad de capas temáticas, el tratamiento de la gran cantidad de información necesaria para realizar el estudio. Concretamente, a partir de diversas series de fotografías aéreas disponibles se ha podido determinar la fecha de aparición de cada una de las edificaciones situadas en suelo rústico (en referencia a la fecha del vuelo donde aparece por primera vez). Un posterior trabajo de campo permitió determinar los usos actuales de las edificaciones.

1.2.1. Información disponible.

En primer lugar, se ha usado como cartografía de base el Mapa Topográfico Balear (MTB) del ámbito insular de Formentera, a escala 1/5.000, en su versión de junio de 1998.

Se ha contado también con cinco series de fotografías aéreas de la isla, entre las cuales hay un espacio temporal de poco más de una década: 1956, 1968, 1979, 1990, y 2002. Todas las fotografías se escanearon a una resolución de 600 píxeles por pulgada, para permitir la identificación de las edificaciones existentes sobre el territorio. Aunque la situación óptima habría sido contar durante todo el proceso con la fotografía en papel para poder hacer observaciones, ello no fue posible (salvo para el vuelo de 1968) debido al tiempo necesario para realizar el trabajo de datación de cada uno de los vuelos y a la dispersión de las fuentes de la fotografía aérea.

Los vuelos fotográficos usados son los siguientes:

- Año 1956. Escala aproximada 1/33.000. Blanco y negro. En algunas zonas los contactos presentan falta de nitidez. La importancia de este vuelo radica en que se realizó en un momento anterior a la época del desarrollo turístico en Formentera y, por tanto, es completamente representativo del poblamiento tradicional de la isla, caracterizado por la dispersión de la población.
- Año 1968. Escala aproximada 1/18.000. Blanco y negro. Sólo se pudieron utilizar 5 contactos que, no obstante, representan más de dos terceras partes del territorio de Formentera. En perfecto estado de conservación.
- Año 1979. Escala aproximada 1/20.000. Color. Los contactos presentan un estado de conservación relativamente deficiente y están ligeramente rayados debido al uso continuado.
- Año 1990. Escala aproximada 1/20.000. Color. Al igual que en la serie anterior, los contactos presentan un estado de conservación relativamente deficiente y están también ligeramente rayados debido al uso continuado.
- Año 2002. Escala aproximada 1/18.000. Color. En perfecto estado de conservación. Este vuelo refleja la situación del

territorio formenterense en nuestros tiempos.

Las fotografías correspondientes a cada uno de los vuelos se georeferenciaron usando MiraMon®, resultando unos errores en la georeferenciación que se encuentran en un rango totalmente aceptable, más teniendo en cuenta que su función será la de permitir datar cada una de las edificaciones que se localicen en suelo rústico y, sólo en algún caso, permitir digitalizarlas (especialmente en el vuelo de 2002).

Por su parte, el suelo rústico se delimitó acudiendo a las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Formentera.

1.2.2. Datación de las edificaciones y trabajo de campo.

Posteriormente, se obtuvo la fecha de la primera aparición de cada edificación en la fotografía aérea; a este proceso se le ha denominado 'datación'. Para llevarla a cabo se utilizaron los programas MiraMon® y ArcGis®. Después todavía fue necesario, a partir de la fotografía aérea del año 2002, digitalizar las edificaciones de nueva aparición respecto del Mapa Topográfico Balear. Finalmente, se obtuvieron 6.279 edificaciones datadas en suelo rústico.

Para determinar los usos a los que se destinaban las edificaciones y una vez acabada la datación, se recurrió al trabajo de campo (realizado entre junio y noviembre de 2003). La clasificación de usos que se incorporó en la base de datos fue la siguiente:

- *Uso de vivienda unifamiliar agrícola y sus anexos*: Edificaciones en suelo rústico destinadas a vivienda unifamiliar agrícola y sus anexos (edificaciones contiguas a la vivienda principal, destinadas al uso residencial o vinculado al mismo). Se trata de viviendas agrícolas tradicionales (por definición ya existentes el año 1956) que conservan su uso original, así como la explotación agrícola de la finca, aun cuando no sea a nivel profesional.
- *Uso residencial unifamiliar y sus anexos*: Edificaciones en suelo rústico destinadas a vivienda unifamiliar y sus anexos (edificaciones contiguas a la vivienda principal, destinadas al uso residencial o

vinculado al mismo; típicamente: módulo separado del principal o garaje). Algunas de estas edificaciones están dedicadas a la comercialización turística no reglada aunque, en general, no es posible diferenciarlo.

- *Uso residencial plurifamiliar y sus anexos:* Se trata de viviendas de tipo plurifamiliar, destinadas o no, a la comercialización turística. Habitualmente son edificios de pisos, aunque también pueden darse en planta baja con varios módulos funcionalmente independientes, que pueden alojar a diferentes grupos de personas. Pueden disponer de anexos consistentes en edificaciones contiguas a la principal, destinadas al uso residencial o vinculado al mismo.

La diferencia con el uso unifamiliar se concreta en la intensidad o presión antrópica que pueden representar en suelo rústico, dada su mayor capacidad de alojamiento.

- *Corrales o almacenes de uso agrícola:* Edificaciones destinadas a las actividades agrarias de forma exclusiva o claramente predominante. En caso de edificaciones destinadas también a usos relacionados con el de vivienda se incluyeron en esta última categoría, puesto que se pretende detectar si el uso agrícola todavía es relevante.
- *Comercios, restaurantes, etc.:* En general, edificaciones destinadas a servicios relacionados con el sector residencial: supermercados, tiendas de artesanía, restaurantes, e incluso las concesiones de playa, etc.
- *Instalaciones industriales, naves industriales, y otras instalaciones y servicios privados:* Edificaciones destinadas a usos industriales, almacenamiento de cualquier tipo de productos destinados a la comercialización, etc. Incluye también otros tipos de edificios que sirvan a instalaciones y servicios privados que se ofrezcan en suelo rústico no subsumibles en la categoría anterior (por ejemplo edificios al servicio de instalaciones deportivas).
- *Equipamientos públicos de titularidad pública:* Edificaciones destinadas al servicio público. Ej.: depuradora, faros, etc. Se han incluido también las torres de defensa

(aun cuando en algunos casos son de titularidad privada).

Como se puede observar, esta clasificación se orienta principalmente a discriminar del resto las edificaciones destinadas a usos agrarios. Precisamente esta es la única diferencia entre lo que se ha definido como uso de vivienda unifamiliar agrícola y el uso residencial unifamiliar. En el primer caso, se trata de viviendas existentes el año 1956 y que están situadas en una finca que mantiene la explotación agrícola (por lo tanto, en general y simplificando, podría decirse que la existencia de esta vivienda favorece la conservación del paisaje tradicional formenterense: crea paisaje en el sentido de mantener las características singulares del paisaje insular). En el segundo caso, el uso no tiene ninguna vinculación con el sector primario, y la edificación podría situarse perfectamente en cualquier área urbana; frecuentemente ni siquiera su arquitectura tiene nada a ver con el territorio donde se implanta. En síntesis, más que crear paisaje, lo deteriora al homogeneizarlo y desordenarlo desde el momento en que altera las formas, proporciones y escalas que le son características.

1.2.3. Explotación de los resultados.

Para describir con mayor detalle la distribución de los fenómenos de ocupación territorial en Formentera se han utilizado unidades inferiores a la insular. Por una parte se ha usado la tradicional división del territorio en *véndes* y, por otra, las agrupaciones de edificaciones (*clústers*) obtenidas mediante el uso de métodos estadísticos. Concretamente, con el programa informático SPSS®, se obtuvieron 40 agrupaciones (*clústers*) de edificaciones similares entre ellas según un criterio geográfico basado en la distancia euclídea determinada a partir de sus coordenadas UTM. Ésta división en *clústers* permite superar, aunque sea parcialmente, los problemas que plantea la gran diferencia existente entre las superficies de las *véndes*, así como el origen convencional de sus límites. En la FIG. 1 se representa tanto la división en *véndes* como las agrupaciones de edificaciones descritas. Con respecto a la

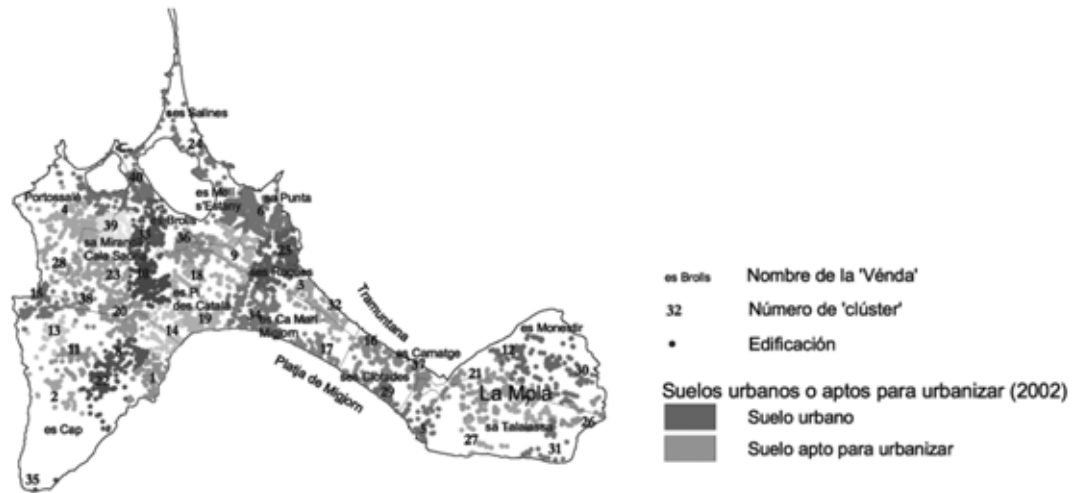


FIG. 1. Ámbito de las “véndas” y áreas de concentración de edificaciones (“clústers”).

Fuente: PRATS RAMON, 2004.

composición de estos *clústers*, contienen un número muy diverso de edificaciones que va de las 602 (del grupo 6, en punta Prima), a las 40 (del grupo 31, al SE de la Mola)¹ pero la mayoría están conformadas por entre cien y doscientas edificaciones.

1.3. El poblamiento y la configuración territorial tradicionales en Formentera.

Debe destacarse que el poblamiento de Formentera tiene muchas peculiaridades, una de las más relevantes es que data de una época relativamente próxima en el tiempo, ya que prácticamente hasta el siglo XVIII (con la concesión de tierras a Marc Ferrer y a Antoni Blanc) no estuvo habitada de una forma continua debido a la inseguridad de esta zona del Mediterráneo. Este poblamiento fue posible al mejorar las condiciones de seguridad de la isla. Sus pobladores procedían de Eivissa, aunque en un primer momento muchas de aquellas personas no vivían de forma continua en Formentera. Con respecto a la distribución de la población sobre el territorio, el poblamiento se inició en la parte baja y central de Formentera (MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, 1992) y, en un principio, cada familia vivía en la misma finca donde trabajaba, de aquí la gran dispersión de la

población isleña. Tras la creación del obispado de Eivissa, éste intentó concentrar la población alrededor de las iglesias que se habían construido o estaba previsto construir. No obstante, el intento fracasó y, aunque había una población estable, no se produjo la aparición de núcleos de población y únicamente en las cercanías de Sant Francesc se concentraron algunas viviendas.

Según MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE (1992), a comienzos del siglo XX, el crecimiento vegetativo de la población (con alrededor de 3.000 habitantes) causó la saturación poblacional de la isla en relación con los recursos existentes. Como consecuencia, se produjo un aumento de la emigración (favorecido por la guerra civil y la posguerra) de tal magnitud que los 3.000 habitantes de 1925 no se superaron hasta la década de los setenta.

Hasta la segunda mitad del siglo XX no empezó el proceso de concentración de población en los pueblos, coincidiendo con la llegada de inmigrantes para trabajar en el sector turístico. Precisamente fue también esta actividad la que causó la aparición de los nuevos núcleos urbanos en zonas costeras.

Las características más relevantes del poblamiento tradicional de Formentera son las siguientes:

- a) Dispersión de las viviendas.

¹ El grupo 35, conformado únicamente por un faro y una torre

de defensa, no se ha considerado en el estudio por su singularidad.

- b) Estructuración de la población a través de las *véndes*: La *vénda* es una forma de división territorial intermedia entre la casa y el pueblo, propia del poblamiento disperso pitiuso y que, originariamente, se referiría al reparto territorial de determinados trabajos comunitarios (PRATS SERRA, 2001). Las *véndes* (14 en Formentera) canalizaron históricamente las relaciones sociales de los habitantes del territorio insular. El Ayuntamiento de Formentera las oficializó el año 1983.
- c) Ausencia de núcleos de población hasta la segunda mitad del siglo XX: No existieron núcleos de población hasta principios de los años sesenta del siglo XX con la llegada de los turistas y de la inmigración. De hecho, en las Pitiusas había un único casco urbano: la ciudad de Eivissa.

En conclusión, era característico del paisaje formenterense tradicional (y del paisaje pitiuso en general) la ausencia de núcleos urbanos y, al mismo tiempo, la presencia de casas relativamente próximas unas a las otras, repartidas por todo el territorio y situadas de tal manera que se preservaba y potenciaba al máximo la capacidad agrícola de las fincas.

1.4. Cambios en la configuración territorial de Formentera desde 1956.

Las características del poblamiento descritas, propias de una economía autárquica, serían modificadas rápidamente en el tránsito a la economía globalizada propia de nuestro tiempo, ya que a partir de la segunda mitad del siglo XX, pero sobre todo a partir de mediados de los años sesenta, empezará el proceso de transición de una sociedad basada en una economía de subsistencia, a una economía sustentada en el sector servicios y fundamentada en el turismo.

Los cambios más relevantes en el modelo de distribución de la población a partir de la década de los sesenta del siglo pasado son, según PRATS SERRA (2001), los siguientes:

- Progresivo aumento de la población concentrada debido al desarrollo urbanístico de los núcleos tradicionales (alrededor de las iglesias), de la aparición de nuevos núcleos urbanos o semiurbanos como resultado de la división de muchas fincas y su posterior edificación formando tramas urbanas más o menos organizadas, o de la construcción de nuevos núcleos urbanos en la costa (inicialmente para los turistas, pero progresivamente con más residentes permanentes).
- Aumento generalizado de la densidad de las viviendas en todo el territorio de las Islas Pitiusas (incluidos espacios de importancia ecológica y la costa en general) debido a la pérdida de valor de la tierra para la actividad agrícola y por las ganancias desmesuradas que se obtienen de su venta para la edificación.
- Rapidísimo abandono de la actividad agrícola (la característica agricultura mediterránea de secano), a consecuencia de la pérdida de atractivo del trabajo en el campo frente a los grandes beneficios económicos que ofrece la actividad turística y la concentración de sus tareas en una época concreta del año. En muy poco tiempo cambió radicalmente la situación del campo pitiuso (PRATS GARCIA, 2001) y bien pronto los espacios agrarios empezaron a incorporar usos puramente residenciales.

En relación a la demografía, debe apuntarse que cuando Formentera entra en el circuito turístico se da un cambio de tendencia rapidísimo y pasa en muy poco tiempo, de ser una isla fuente de emigración, a ser receptora de inmigración. Desde este momento, la población sufre un aumento continuado² debido a la inmigración, primero de mano de obra para la construcción y la hostelería³, y posteriormente con motivo de la llegada del turismo residencial; muchas de estas personas se establecieron definitivamente en la isla. Sin embargo, este crecimiento poblacional no se distribuyó

² En el año 1950 la población en Formentera era de 2.657 habitantes; tras una primera etapa de estancamiento, hasta el año 1970, la población se situó en 2.965 habitantes. La población se incrementó mucho más rápido posteriormente, y en el año 1981 había ya 4.209 habitantes, que llegaron a 4.760 el año 1991; a 6.875 el año 2001 (más del doble que 51 años

antes). Pero todavía ha crecido más aceleradamente en los últimos años y en 2006 eran 7.957 los habitantes empadronados.

³ También las plazas turísticas legales han aumentado de forma muy significativa, desde las 455 de 1965 hasta las 2.678 de 2002.

uniformemente por la isla (PRATS SERRA, 1994), sino que la población creció mucho en los pueblos de Sant Francesc y Sant Ferran, pero no en el Pilar de la Mola (que por sus características geográficas quedó fuera del proceso de desarrollo turístico). En esta zona, en un primer momento la población disminuyó, atraída hacia los núcleos turísticamente dinámicos pero, a partir de la década de los noventa, se recuperó posiblemente debido al auge que experimentan las segundas residencias.

Con respecto a la característica histórica de dispersión de la población, todavía hoy el porcentaje de población que no vive en los núcleos urbanos es muy elevado. Así, según CONSELL INSULAR D'EIVISSA I FORMENTERA (2002a), en el año 1990 en el conjunto de las Illes Balears un 79% de la población vivía en núcleos urbanos y el resto, el 21 %, en diseminado; pero mientras estos porcentajes de población diseminada eran inferiores en Mallorca y Menorca (del orden del 16,5%), en Eivissa la población diseminada representaba el 51,1% y en Formentera el 80,6%. Más recientemente, se ha reducido la proporción de población diseminada y, según datos de población de 2001 (INE, 2004), el 65,0% de la población de Formentera vive dispersa, y sólo el 35,0 % concentrada a los núcleos urbanos.

Por otra parte, debe tenerse presente que la estacionalidad de la población en la isla es muy elevada, de forma que en verano, y especialmente durante el mes de agosto, la población supera muchos días las 30.000 personas⁴.

1.5. Aspectos relativos a la planificación urbanística en Formentera.

Es significativo que la isla no dispuso de planeamiento urbanístico municipal hasta el año 1989. Esto pudo tener un papel relevante

en el proceso de ocupación del suelo rústico, puesto que probablemente provocó que todo el suelo fuera susceptible de ser considerado como potencialmente urbanizable.

Como ya se ha dicho, en el presente trabajo, el suelo rústico se ha delimitado según establecen las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Formentera, que datan del año 1989. Cabe decir que la mayor parte de los suelos que estas Normas Subsidiarias clasificaron como urbanos o aptos para urbanizar ya estaban desarrollados urbanísticamente y el planeamiento se limitó a reconocerlos jurídicamente, por lo cual más de un 97% del territorio de Formentera es, formalmente, suelo rústico.

Por otra parte, es relevante que la capacidad del suelo clasificado como urbano o apto para urbanizar en Formentera, es actualmente muy reducida, y se situaba en 1.384 plazas según la revisión y actualización a 2001 (efectuada en el Avance del Plan Territorial Insular de Eivissa y Formentera; CONSELL INSULAR D'EIVISSA I FORMENTERA, 2002b) de los datos del Estudio de suelo vacante en las Illes Balears⁵ del año 2000. El citado Estudio de suelo vacante en las Illes Balears computaba la existencia de 1.600 plazas vacantes, para un total de 24.379 plazas construidas (GOBIERNO DE LAS ILLES BALEARS, 2001b).

Debe saberse, que las mayores restricciones urbanísticas en suelo rústico no proceden de las Normas Subsidiarias de Formentera, sino de normativas posteriores a ellas que han establecido la inedicabilidad de determinados ámbitos y han aumentado los requisitos para edificar, en especial respecto a la superficie mínima de parcela exigida. Las principales normativas a las que nos referimos son: en el ámbito territorial pitiuso, el Plan Territorial Insular de Eivissa y Formentera⁶; a nivel balear, la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial

⁴ Cálculo basado en la actualización, estimada a la baja, de los datos obtenidos por MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE (1992: 116): 23.500 personas el año 1986.

⁵ El estudio de suelo vacante en las Illes Balears tenía por objetivo obtener datos contrastados de los potenciales teóricos de las áreas de desarrollo urbano de las Illes Balears mediante la estimación de la capacidad de alojamiento en plazas residenciales y turísticas, concretamente de la capacidad construida y del potencial de población en suelo vacante, urbano y urbanizable de las Illes Balears. No formaban parte del estudio, ni el potencial existente en solares ya edificados, a

excepción de aquellos dónde hay una transformación prevista en el planeamiento, ni el suelo rústico.

⁶ Este Plan territorial tendrá una muy breve vigencia en Formentera, puesto que la nueva redacción del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (aprobado mediante la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears) atribuye las competencias de urbanismo y ordenación del territorio (entre otras muchas) al nuevo Consell Insular de Formentera. Así pues, la modificación de las Normas Subsidiarias, ya en trámite, tendrá la función de Plan Territorial de Formentera.

protección de las Illes Balears, la Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Illes Balears y la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias, así como sus respectivas modificaciones. Más recientemente, también a nivel balear, los decretos y acuerdos que declaran diversas áreas como Lugar de Interés Comunitario —LIC— o como Zona de Especial Interés para las Aves —ZEPA—.

2. EVOLUCIÓN DEL POBLAMIENTO EN FORMENTERA DESDE 1956 HASTA 2002.

2.1. Resultados para cada periodo.

2.1.1. Edificaciones existentes en el año 1956.

Como se ha dicho, en el año 1956 en Formentera se vivía un contexto marcado por una economía tradicional, autárquica y, en buena medida, de subsistencia, incluso a nivel de unidad familiar. La dispersión de la población sobre el territorio tomaba una magnitud tal que puede hablarse de ausencia de población concentrada; la población estaba diseminada sobre el territorio básicamente en función de las posibilidades agrícolas de las fincas.

Los datos obtenidos muestran que las mayores concentraciones edificatorias de 1956 se sitúan en las zonas dónde se había iniciado el poblamiento definitivo de la isla dos siglos y medio antes: las zonas centrales de la isla, alrededor de Sant Francesc, que además es donde se encuentran las tierras más fértiles (excepto las de la Mola, donde el poblamiento fue más tardío). Las densidades eran en todos los casos inferiores a 0,4 edificaciones por hectárea, e incluso, en la mayor parte de la superficie de la isla eran inferiores en mitad de la citada (ver FIG. 2). La densidad por *véndes* de las edificaciones se muestra en la FIG. 3.

A pesar del tiempo transcurrido, analizando los usos observados durante el trabajo de campo en las edificaciones existentes en 1956 (aunque algunas de ellas han cambiado de aprovechamiento con el transcurso del tiempo) pueden apreciarse grandes diferencias con respecto a los usos actuales que se dan en las edificaciones

aparecidas en los periodos posteriores. Estas diferencias derivan de la mayor importancia que el sector agrícola tenía en aquella época. Los usos a que actualmente se destinan las construcciones que ya existían en el vuelo de 1956 se muestran en la FIG. 4. Cabe destacar que los usos de almacenes y corrales, destinados a las actividades agrarias de forma exclusiva o claramente predominante, representan una cuarta parte del total, lo cual, aun tratándose del uso actual de las edificaciones, da una idea del peso que tenían las actividades agrícolas en los años anteriores a 1956.

Las edificaciones (ver FIG. 3) se localizan, preferentemente, en las mejores zonas agrícolas (si bien su situación y formas constructivas evitan al máximo afectar negativamente a las posibilidades agrarias de la finca), cerca de los caminos principales, y relativamente alejadas de la costa (hasta el punto que sólo las torres de defensa y los faros están cerca de ella).

Con respecto a lo que se ha denominado *clústers*, los que presentan una mayor proporción de edificaciones de este periodo se sitúan en la Mola y en es Cap, es decir en las zonas que menos desarrollo turístico han sufrido posteriormente.

2.1.2. Nuevas edificaciones en el periodo 1956-1968.

Del vuelo de 1968 sólo se ha dispuesto de fotografías aéreas del 70,7% de la superficie total de Formentera. Con todo, este porcentaje es muy significativo y aporta una información muy valiosa, dado que hace referencia a ámbitos representativos en los que posteriormente se han producido tendencias diversas por lo que respecta a la evolución territorial insular. No obstante, debe tenerse presente que no se dispone de información sobre las *véndes* de es Carnatge y ses Clotades. Con respecto a los *clústers*, en una cuarta parte de ellos la información disponible es poco significativa.

En general, se observa una densificación de la edificación, excepto en las *véndes* de es Cap, sa Talaiassa, y ses Salines. Las mayores densidades resultantes se dan en las mismas zonas que en 1956 y en ellas se llega prácticamente a 0,6 edificaciones por hectárea. Los datos parecen indicar la

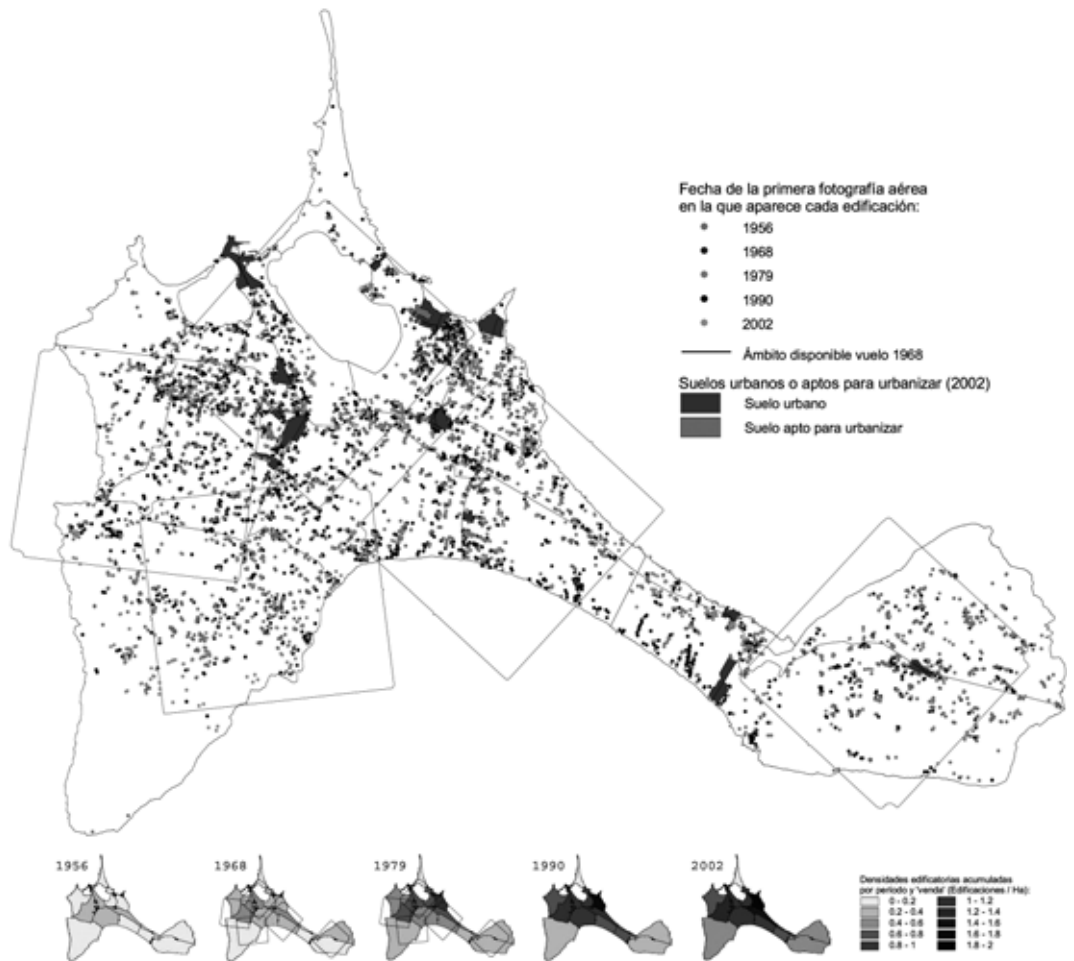


FIG. 3. Edificaciones en el suelo rústico de Formentera. Nuevas edificaciones y densidades acumuladas.

Fuente: Elaboración propia.

cohabitación de un doble fenómeno (que el estudio de los *clústers* aparentemente confirma): de una parte, una incipiente aparición de los usos (antes inexistentes) relacionados con la vivienda turística y de segunda residencia de foráneos y, por otra parte, la mejora de las posibilidades económicas de los formenterenses propiciada por la llegada de los primeros turistas habría provocado que se construyera un número importante de edificaciones dedicadas tanto a usos residenciales como no residenciales. De hecho, en algunas *véndes* el número de edificaciones construidas en aquella época es semejante a las construidas en el periodo 1990-2002,

cuando la economía turística estaba ya plenamente implantada (ver FIG. 2).

Con respecto a la localización de las nuevas edificaciones (ver FIG. 3), se siguen mayoritariamente las pautas tradicionales, pero ya se detectan viviendas en la costa, mayoritariamente concentradas en determinados ámbitos (es la impronta del primer turismo residencial en Formentera).

Por lo que respecta a los usos actuales de las edificaciones de este periodo, no varía la proporción de uso residencial unifamiliar, pero el uso residencial plurifamiliar logra ya una cierta importancia. Los usos agrícolas son todavía muy significativos, si bien durante la realización del trabajo de campo

se observó que los materiales utilizados para construir almacenes y corrales empezaban a cambiar en detrimento de las técnicas tradicionales.

En definitiva, nos encontramos todavía en una economía principalmente de base tradicional en la que aparecen los primeros elementos que caracterizarán el desarrollo turístico posterior. Es significativo que en la década que va de 1960 a 1970 ya se produjo un aumento del 10% de la población, y en el mismo periodo casi se cuadruplican las plazas hoteleras.

2.1.3. Nuevas edificaciones en el periodo 1968-1979.

En el año 1979, Formentera se encuentra en plena fase de expansión turística y el fenómeno se percibe claramente en el suelo rústico.

Como es lógico, una pequeña parte de las edificaciones que se detectan en el vuelo de 1979 aparecieron antes de 1968 en las zonas no disponibles del vuelo correspondiente a éste último año. Hecha esta puntualización, es significativo que en el suelo rústico insular aparecen en once años prácticamente las mismas edificaciones que en toda la historia hasta 1956.

Se produce una densificación edificatoria que afecta a todas las *véndes* (con la excepción de ses Salines), y que tiene una extraordinaria incidencia en sa Punta dónde se pasa de menos de 0,4 edificaciones por hectárea en el año 1968 a prácticamente 1,2 en el año 1979. Sa Punta será, de ahora en adelante, la zona con mayor concentración turístico-residencial en suelo rústico de Formentera y en este periodo se construyeron el 40% de las edificaciones y viviendas existentes en el año 2002 se (ver FIG. 2). Con respecto al resto, destaca que las zonas más alejadas del centro de la isla mantienen densidades de alrededor de 0,3 edificaciones por hectárea.

Sobre la localización de las construcciones (ver FIG. 3), definitivamente el modelo tradicional pasa a un segundo plano y las edificaciones se sitúan ya preferentemente en las proximidades de la costa o de los núcleos urbanos que se van formando. Además, se abren nuevos caminos que llevan a lugares antes inadecuados para

la vivienda pero que son cada vez más codiciados. En general, desde 1979, la costa de Formentera ya está colonizada por viviendas en casi toda su extensión, sólo queda intacta la costa sur de la *vénda* de es Cap, la del norte de ses Salines y la sita al noroeste de Portossalè, ello es debido a que en estos ámbitos se encuentran las fincas de mayor superficie de Formentera (algunas de ellas actualmente son públicas), y en el resto del territorio la propiedad del suelo es típicamente minifundista.

Se produce un cambio substancial en los usos de las nuevas edificaciones (que incluso podría estar subestimado por el hecho de contar con una información incompleta del vuelo correspondiente a 1968). Así, en términos absolutos aumenta un 13% el uso residencial unifamiliar, se duplica el uso residencial plurifamiliar, se reduce a menos de la mitad la proporción de edificaciones relacionadas con usos agrícolas (corrales y almacenes) y, finalmente, también se duplica la proporción de los usos comerciales e industriales (ver FIG. 4). Puede decirse que en este período, la vocación del suelo rústico deviene turístico-residencial.

En el estudio de las áreas de concentración de edificaciones (*clústers*), se detecta que las formadas mayoritariamente por edificaciones de este periodo se localizan todas ellas en la costa. Por otra parte, los *clústers* que tienen porcentajes inferiores se localizan en la Mola y es Cap, que son las zonas que han experimentado un menor crecimiento turístico-residencial.

2.1.4. Nuevas edificaciones en el periodo 1979-1990.

En este periodo continua la tendencia al aumento de la densidad edificatoria en la zona central de la isla (ver FIG. 3), y se extiende por el istmo que lleva a la Mola, dejando los extremos insulares con una presión urbanística mucho menor.

También se mantienen las pautas de localización de las edificaciones del periodo anterior, intensificándose los patrones de proximidad a la costa, a los núcleos urbanos y turísticos que continuaban su consolidación, y nuevas implantaciones en zonas naturales que antes no se habían habitado porque no tenían interés agrícola

FIG. 4. Total de edificaciones en el suelo rústico de Formentera, usos a los que se destinan y licencias concedidas, por período.

	% VUA	% RU	% RP	% Total uso residencial	% AC	% I	% EP	% CO	% ND	Edificaciones Totales	Edificaciones destinadas a uso residencial unifamiliar	Licencias concedidas en suelo rústico
Hasta 1956	6,0	58,0	0,8	64,8	25,2	0,6	0,8	0,8	7,8	1.427	933	No necesaria
1956-1968	-	63,7	2,7	66,4	23,7	0,4	0,0	1,1	8,4	713	479	88
1968-1979	-	76,6	5,4	82,0	10,7	0,9	0,4	2,0	4,1	1.471	1.218	1.019
1979-1990	-	71,5	5,0	76,5	12,3	1,0	0,5	1,7	8,0	1.488	1.147	468
1990-2002	-	76,7	1,8	78,5	9,8	1,3	1,6	1,0	7,9	1.020	805	169
Acumulado hasta 2002	1,4	69,5	3,3	74,2	15,8	0,8	0,7	1,4	7,0	6.119	4.582	1.744

Porcentajes, de los diversos usos de las edificaciones en suelo rústico (VUA=Vivienda unifamiliar agrícola, RU=Residencial unifamiliar, RP=Residencial plurifamiliar, AC=Almacenes o corrales de uso agrícola, I=Industrial, EP=Equipamientos públicos, CO=Comercial, ND=No disponible), para cada uno de los períodos. Incluye también el total de edificaciones distinguiendo las que se destinan a uso residencial, unifamiliar y el número de licencias concedidas, este último dato facilitado por la Conselleria de Urbanismo del Consell Insular de Formentera).

Fuente: PMATS RAMON, 2004.

(es decir, se extiende el ámbito territorial susceptible de ser habitado). Pero también empieza a tener lugar el hecho contrario, tierras que antes se habrían reservado para el cultivo son destinadas a la construcción, malogrando su potencial productivo (en otras palabras, el valor urbanístico del suelo se impone). Las parcelaciones urbanísticas del suelo rústico siguen en el orden del día, y constituyen un fenómeno frecuente sobre todo en las proximidades de la costa, pero también en zonas más interiores de las *véndes* de Portossalè, sa Miranda-cala Saona, y sa Punta. Todo ello irá acompañado de la apertura generalizada de nuevos caminos para dar acceso a estas nuevas edificaciones, generalmente viviendas. Así, siguen creándose concentraciones de viviendas que devienen suelos con densidades, y en algunos casos configuraciones, casi urbanas (p. ej. cala en Baster) que, además de provocar un cambio en el destino del suelo con efectos ambientales adversos, a la larga demandarán ser dotadas de los servicios propios de los suelos urbanos.

La continuidad en la tendencia del periodo anterior se percibe también en la distribución de los usos actuales de las edificaciones, con unos porcentajes muy parecidos.

En relación a los *clústers*, los que presentan una mayor proporción de edificaciones aparecidas en el periodo 1979-1990, están casi todos situados en la costa sur. Nuevamente, los *clústers* con menor proporción de edificaciones de este periodo se sitúan en la Mola y es Cap.

2.1.5. Nuevas edificaciones en el periodo 1990-2002.

El último de los periodos estudiados mantiene las tendencias detectadas en los dos anteriores, con algunas novedades. Es relevante considerar que durante esta fase ya están en vigor normativas que, en algunos aspectos y/o ámbitos, afectan más "restrictivamente" al suelo rústico: Normas Subsidiarias de Planeamiento de Formentera (1989), Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Illes Balears, creación del Parque Natural de ses Salines (a partir de

1995 como reserva natural estatal), la Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Illes Balears y otras posteriores que, por consiguiente, han tenido menor influencia en el periodo estudiado.

En este periodo de tiempo se acentúa la densificación de la edificación en suelo rústico (ver FIG. 3), pero con menor intensidad que en los periodos 1968-1979 y 1979-1990. Las *véndes* que experimentan una mayor actividad constructiva son sa Punta y ses Roques, pero también es Cap (aun cuando tenga un reflejo relativamente poco significativo en el aumento de la concentración edificatoria debido a su gran superficie y al hecho que su parte sur está prácticamente libre de edificaciones). El año 2002 la densidad de edificaciones por hectárea alcanza las 2,0 en sa Punta, en contraste con las *véndes* de mayor superficie: es Cap y las dos de la Mola (sa Talaiassa y es Monestir) que se sitúan en densidades ligeramente superiores a 0,4. Finalmente, ses Salines tiene la menor concentración edificatoria, con poco menos de 0,2 edificaciones por hectárea (ver FIG. 2). Por otra parte, en relación a la normativa urbanística de aplicación, aparece el factor de la saturación edificatoria en algunas *véndes*, como una de las explicaciones a la ralentización de su densificación (en las zonas dónde quedan muy pocas parcelas edificables).

Con respecto a los patrones de localización, se incide todavía más en la preferencia de ubicaciones próximas a la costa, con vistas al mar o en las proximidades de las comodidades urbanas (ver FIG. 3). Además, se siguen colonizando espacios en los que nunca antes se habían ubicado viviendas: se extiende la edificación hacia el sur de es Cap de Barbaria y al norte de cala Saona. Por otra parte, se incide en nuevas divisiones de fincas en zonas contiguas a las que se habían construido en las dos décadas anteriores, y también se construyen nuevas viviendas dentro de zonas ya muy densificadas. Así, llegamos a la actualidad con varias zonas de gran concentración edificatoria en suelo teóricamente rústico; todas ellas con algunas características urbanas.

Los usos actuales de las edificaciones construidas entre 1990 y 2002 muestran también la continuidad de las pautas

descritas antes (ver FIG. 3), con la novedad de que se reduce la aparición de nuevas actividades comerciales en suelo rústico, probablemente por la entrada en vigor de las nuevas normativas ya citadas. Lo mismo ocurre con el uso residencial plurifamiliar, ya prohibido en esta década y que, no obstante, ha continuado apareciendo, ahora en forma de viviendas que pasan por unifamiliares en el momento de su autorización, pero que tienen distribuciones que permiten alojar varios grupos de personas simultáneamente y que se destinan a la explotación turística al margen de la legalidad.

En este periodo 1990-2002, el análisis de los *clústers* nos confirma que se produce un traslado de la presión residencial hacia la periferia, hacia lugares que hasta el momento habían estado poco habitados, como ocurre con la *vénda* de es Cap. También es relevante que los *clústers* que tienen un menor porcentaje de edificios datados en este periodo se corresponden con un patrón de situación en las zonas más alejadas del centro y de un carácter más agrario: es Cap y la Mola.

2.1.6. El papel de las edificaciones ilegales.

Hasta el momento se ha hecho referencia a la implantación en suelo rústico de edificaciones y al uso que éstas tenían en el momento de efectuarse el trabajo de campo. No obstante, se plantea la cuestión de si se han implantado de forma legal. Los datos disponibles sobre las licencias de obras concedidas para la implantación de edificaciones destinadas a uso de vivienda unifamiliar permiten hacer algunas consideraciones al respecto.

El Ayuntamiento de Formentera tiene datos relativos a las autorizaciones para la construcción de viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico desde el año 1964 (aun cuando la obligatoriedad de solicitar licencia para edificar deriva de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956). Esta información procede del libro de registro de licencias concedidas (que incluye las legalizaciones) y para el presente estudio se ha podido usar la correspondiente a los años

que van desde 1964 hasta 2000⁷, ambos inclusive. Estos datos se han comparado con los resultados obtenidos en la datación de las edificaciones a partir de la fotografía aérea y el trabajo de campo. Pero en esta comparación hay que tener presente, en primer lugar, que lo que se ha contabilizado a partir de la fotografía aérea y el trabajo de campo son los usos a los cuales se destinan actualmente las edificaciones y, en segundo lugar, que las licencias, en determinados casos, pueden autorizar la construcción de más de una edificación (vivienda principal y anexo, por ejemplo).

Los datos que nos aporta el registro municipal de licencias concedidas en suelo rústico (véase la FIG. 4) nos indican que hay muy poca diferencia entre las licencias para viviendas concedidas en el periodo comprendido entre 1968 y 1979 y el número de edificaciones destinadas a uso residencial unifamiliar que se han datado en aquel periodo. Destaca especialmente el hecho que en tres años, de 1972 a 1974, se concedieron 624 de estas licencias y ello coincidió con la aprobación el año 1973 del Plan Provincial de Ordenación de las Illes Balears (recuérdese que en esos momentos se iniciaba una etapa de crisis económica). Sin embargo, los datos correspondientes a los periodos posteriores y la información facilitada por los técnicos municipales, nos llevan a concluir que, en el periodo 1968-1979, aún con la similitud existente en las cifras de viviendas datadas y autorizadas, muchas de las viviendas se construyeron sin licencia, puesto que una gran parte de las licencias otorgadas respondieron al efecto llamada que provocó el temor a la nueva normativa y no se ejecutaron dentro este periodo.

En el periodo comprendido entre 1979 y 1990, se concedieron menos de la mitad de licencias para edificaciones destinadas a vivienda residencial unifamiliar que las que se han detectado en el mismo periodo. Una hipótesis plausible es que una parte de estas viviendas fueron edificadas amparándose en licencias otorgadas en el periodo anterior (especialmente las concedidas entre 1972 y 1974, puesto que en muchos casos sus beneficiarios simplemente pretendían que les fuese de aplicación la normativa menos

⁷ Datos facilitados por la Conselleria de Urbanismo del

Consell Insular de Formentera.

“restrictiva” anterior al Plan Provincial de Ordenación de las Illes Balears y tenían la intención de construir en un momento posterior, cuando tuvieran los recursos para hacerlo). Así, para este periodo comprendido entre los años 1979 y 1990 la diferencia se dispara, y las licencias concedidas amparan sólo al 40% de las viviendas construidas.

Finalmente, para el periodo comprendido entre 1990 y 2002 (ambos inclusive) las viviendas autorizadas en la isla de Formentera según los datos municipales son de 169 (a falta de datos para 2001 y 2002), pero 150 según consta en la base de datos de expedientes de suelo rústico del Departamento de Urbanismo del Consell Insular de Eivissa y Formentera⁸. No obstante, como se expone en la FIG. 4, el número de viviendas o anexos de vivienda se dispara hasta los 805 en el mismo periodo. Es decir, la diferencia es tan abismal que, dada la metodología del trabajo, ni siquiera suponiendo que cada uno de las viviendas incorporara un anexo, los dos resultados se aproximan. Así pues, del total de edificaciones destinadas a vivienda en fechas actuales⁹ y que se construyeron en Formentera en este periodo, entre el 66 y el 75 por ciento de ellas (según el número de anexos con qué contaran las viviendas autorizadas) son ilegales.

Estas diferencias entre las viviendas autorizadas y las identificadas en el trabajo de campo sólo se pueden atribuir al incumplimiento de la legislación urbanística.

Finalmente, respecto a todo el periodo estudiado (de 1956 a 2002), y con referencia a los datos municipales disponibles sobre viviendas autorizadas (de 1964 a 2000), en el suelo rústico de Formentera constan como concedidas un total de 1.744 licencias para viviendas unifamiliares, en contraposición, en el trabajo de campo se detectaron 3.649 edificaciones destinadas a este uso. Es decir, ni siquiera hay constancia de que se hayan concedido licencias para la mitad de las edificaciones que actualmente se destinan al

uso de vivienda en el suelo rústico de la isla de Formentera.

De hecho, y como queda patente con las cifras que se acaban de exponer, la indisciplina urbanística ha sido una constante histórica. Sólo en fechas relativamente recientes, dentro de esta década, el ayuntamiento ha empezado a hacer algún esfuerzo para poner control¹⁰ y exigir el cumplimiento de la normativa urbanística.

2.2. Resultados agregados 1956-2002.

Los resultados muestran una diferencia diáfana entre las formas de poblamiento en suelo rústico que se daban en la Formentera tradicional, asentada en una economía basada en el sector primario, y las que caracterizan a la isla tras su entrada en la economía turística. Se ha visto como, década tras década, aumentaba significativamente la densidad edificatoria. Así, se pasa de una concentración media insular de 0,185 edificaciones por hectárea en 1956 a 0,792 edificaciones/ha (o lo que es lo mismo, una construcción cada 1,26 ha) en 2002. Por lo que respecta a las viviendas, su densidad ha pasado de 0,107 viviendas/ha a 0,551 viviendas/ha en el mismo tiempo. Cabe decir, que el porcentaje de edificaciones destinadas a usos residenciales en el momento de la realización del trabajo de campo es del 64,8% para las anteriores a 1956 y del 74,2% en el cómputo global en 2002. Este porcentaje coincide prácticamente con la reducción que se ha producido respecto de los almacenes y corrales de uso agrícola, que han pasado de representar el 25,2% de las edificaciones de 1956, a ser únicamente el 15,8% de las edificaciones existentes en 2002.

No obstante, como se ha visto anteriormente, el aumento de la densidad edificatoria en el suelo rústico, aunque general, ha afectado en muy diferente

⁸ Actualmente Departamento de Política Territorial del Consell Insular d'Eivissa, después de que la nueva redacción del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears haya creado el Consell Insular de Formentera.

⁹ La casuística para implantar una vivienda en suelo rústico es muy diversa, pero principalmente se recurre a la transformación de una edificación preexistente destinada a otro uso (legalmente implantado o no), aunque a veces simplemente se construye un edificio de nueva planta.

¹⁰ El urbanismo ha sido a menudo objeto de polémica en Formentera. Uno de los momentos más álgidos fue el incendio intencionado del Departamento de Obras del Ayuntamiento un par de semanas antes de las elecciones municipales de 1999 (cuyo resultado electoral cambió el color político del gobierno municipal); las responsabilidades por el incendio no se han esclarecido.

medida a los distintos ámbitos insulares debido a que la concentración de los usos turísticos y de segunda residencia se ha producido preferentemente en la zona central de la isla y en especial en punta Prima y sus cercanías. Precisamente es en la zona de sa Punta y ses Roques donde se alcanzan densidades superiores a una vivienda por hectárea (con 1,84 y 1,11 viviendas/ha respectivamente). En el otro extremo, sólo cuatro *véndes* tienen densidades inferiores a la media: las tres de mayor superficie (es Cap, es Monestir y sa Talaiaassa) y ses Salines, es decir, las más periféricas. En cuanto al conjunto de edificaciones, son cinco las *véndes* con densidades edificatorias inferiores a la media insular, las ya citadas y Portossalè. Precisamente, son las *véndes* más periféricas las que han mantenido en mayor grado las características tradicionales del campo formenterense. Así, las cuatro *véndes* en las que en 1956 ya se habían construido la tercera parte o más de las edificaciones existentes en 2002 (ver FIG. 2), coinciden con las únicas que tienen una densidad de viviendas inferior a la media insular. Sin embargo, cabe destacar que en la *vénd*a de es Cap, en el periodo 1990-2002, se construyeron el 26,0% de las viviendas y el 22,2% de las edificaciones existentes en 2002.

Por otra parte, las *véndes* que en 1956 tenían construidas menos del 10% de las edificaciones totales en 2002 (o dicho de otra manera, las *véndes* en las cuales a partir 1956 se construyen el 90% de las edificaciones existentes en el año 2002) son las que actualmente tienen una mayor concentración edificatoria y residencial; las *véndes* con mayores densidades son las sitas en el eje que va de sa Miranda-cala Saona a es Carnatge. En la FIG. 2 se muestran, desagregadamente por *véndes*, los datos correspondientes a las edificaciones y viviendas construidas en cada periodo de los estudiados.

Los resultados obtenidos estudiando los *clústers* nos permiten confirmar los patrones generales que acabamos de enunciar para las *véndes*. Así pues, los *clústers* que tienen una mayor proporción de edificaciones en el periodo inicial del estudio (1956), es decir, con un mayor peso las construcciones destinadas a los usos tradicionales

relacionados con el sector primario, presentan un crecimiento muy lento en los periodos 1956-1968 y 1968-1979, pero, en general, en las dos últimas etapas estudiadas se acelera el ritmo de construcción. Este hecho se podría interpretar como que, en un primer momento, estas zonas experimentan un crecimiento principalmente en los usos vinculados al sector primario (incluyendo la residencia) favorecido por las mejoras económicas y, posteriormente, a medida que los rendimientos agrícolas decrecen y el turismo se confirma como fundamento de la economía insular se generaliza la ocupación residencial del suelo incluso en zonas antes esencialmente agrarias, con la construcción de segundas residencias o de edificaciones que tienen como destino el alquiler durante la temporada de verano. En cambio, los *clústers* que tienen una baja proporción de edificaciones existentes en el año 1956 presentan un predominio de localizaciones próximas a la costa y experimentan un fuerte crecimiento en los periodos posteriores y una moderación a partir de 1990. El análisis de los *clústers* también confirma que en el periodo 1990-2002 se produce un traslado de la presión residencial hacia la periferia, hacia lugares que hasta el momento habían estado poco habitados, como la *vénd*a de es Cap.

Con respecto a los usos del conjunto de las edificaciones existentes en el año 2002, cabe destacar que, lógicamente, su distribución es muy similar a la de los usos que se dan en las décadas inmediatamente anteriores ya que éstas constituyen la mayoría de las edificaciones (ver FIG. 4). El porcentaje de uso residencial es muy alto (prácticamente tres cuartas partes) y tienen poca importancia los usos vinculados a la explotación agrícola.

En referencia a la distribución de los usos sobre el territorio, la mayor densidad de viviendas se sitúa en el eje central de la isla, desde sa Miranda-cala Saona hasta es Carnatge, y especialmente en las *véndes* de sa Punta y ses Roques. Cómo es lógico, las mayores densidades de usos relacionados con los sectores secundario y terciario en suelo rústico están relacionadas, en estas zonas, con la mayor concentración de edificación en general y de población, y ello ocurre tanto con los usos comerciales (comercios y

restaurantes) como con los industriales. Concretamente, en los usos comerciales, las mayores concentraciones se producen en es Ca Marí (*vénda* en la cual un sector de suelo urbanizable, en buena medida construido sin la pertinente tramitación administrativa, fue reclasificado a suelo rústico por la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias —DOT—) y, en ses Salines. La menor densidad se da en las zonas más periféricas: es Cap y la Mola. Los usos industriales se sitúan principalmente en es Brolls (al este de la carretera que une el puerto de la Savina y Sant Francesc) por ser el lugar de entrada de las mercancías en la isla. La menor densidad de este uso se encuentra en los extremos insulares: la Mola, es Cap y Portossalè.

Los usos residenciales plurifamiliares se concentran en la zona este de la isla (con exclusión de la Mola), y en especial en las *véndes* de es Carnatge, es Ca Marí (donde, como se ha dicho, existía un sector de suelo apto para urbanizar destinado a uso turístico que fue reclasificado a suelo rústico) y ses Clotades. En todas estas *véndes* se sitúan la mayoría de los edificios de apartamentos propios del segundo ciclo turístico expansivo¹¹ que ha vivido la isla y que se construyeron en lo que actualmente es suelo rústico.

Con respecto a los usos vinculados a las actividades agrarias, también las mayores densidades de almacenes y corrales se dan en las *véndes* centrales de la isla, aunque igualmente son muy importantes en la zona de es Cap y la Mola. Coinciden, como es lógico, con las zonas de mayor importancia agrícola. Una distribución parecida presenta el uso residencial unifamiliar agrícola.

En relación a los equipamientos públicos, la gran mayoría de los edificios con este uso se sitúan en la *vénda* des Brolls, muy próximos al casco urbano de Sant Francesc,

dejando prácticamente libre el resto del territorio insular, de forma que se produce una concentración de los equipamientos en las proximidades de la capital administrativa de la isla.

Finalmente, con respecto a las edificaciones en relación a las cuales no se ha podido establecer su uso, éstas se sitúan en mayor proporción en las *véndes* des Brolls y sa Miranda-cala Saona; las restantes se reparten de forma relativamente homogénea.

En lo relativo a la distribución de los usos a nivel de *clústers*, es significativo que algunos de los usos estudiados se dan en pocos de ellos, lo cual indica una preferencia por determinadas localizaciones. Es el caso de los usos comerciales (muy importantes en las zonas donde las edificaciones aparecieron desde un primer momento vinculadas al uso residencial y turístico), industriales (principalmente localizado en los márgenes de la carretera que lleva del puerto de la Savina a Sant Francesc, cerca del polígono industrial), y de equipamientos públicos (principalmente sitios en el eje la Savina —Sant Francesc— Sant Ferran). Dos usos más aparecen en la mayoría de los *clústers* pero no en todos, son el uso residencial plurifamiliar y el residencial unifamiliar agrícola. El primero de estos usos tiene una importancia muy destacada en las zonas de las playas de Migjorn y Tramuntana, además de en ses Salines. En relación al uso residencial unifamiliar agrícola, no llega a tener una importancia tan relevante como el plurifamiliar. El uso de almacenes y corrales, estrechamente vinculado a la actividad agrícola, aun cuando sea no profesional, está generalizado en todo el territorio, y es más importante proporcionalmente en las zonas de es Cap, y la Mola, pero también en las zonas centrales insulares. Finalmente, el uso predominante es el residencial unifamiliar. Este uso sólo es inferior al 50% del total de

¹¹ En relación al desarrollo de la industria turística en las Illes Balears, y hasta nuestros días, varios estudios han diferenciado tres ciclos expansivos turísticos e inmobiliarios (RULLAN & al. 1998; RULLAN 1999; CITTIB 2001):

— El primero de estos ciclos se produce a partir de los años sesenta, coincidiendo con la entrada de España en el mercado económico mundial; se caracteriza por una urbanización intensiva del litoral, más marcada a la bahía de Palma y en la isla de Eivissa. En Formentera, esta etapa dejó como impronta la construcción de dos grandes complejos hoteleros y una ciudad de vacaciones. El fin de esta fase de crecimiento fue causado por la crisis del petróleo.

— El segundo ciclo se extiende hasta comienzos de los años noventa, momento en que se produjo un pequeño periodo de crisis. Fue otro modelo urbanístico el que marcó el territorio: la urbanización extensiva. En Formentera se produjo la edificación masiva de apartamentos.

— El tercer ciclo (coincidente con una fase de crecimiento económico mundial) se da desde 1993, y ha supuesto la incorporación al mercado inmobiliario del suelo rústico. Este fenómeno es muy evidente en Mallorca donde aparece como un elemento nuevo. En las Pitiusas, aunque el poblamiento tradicional ya era disperso, tanto en Eivissa como en Formentera se produce una intensificación del uso residencial en suelo rústico.

edificaciones en dos de los *clústers* sitios en la Mola (que ya tenían mucha entidad en el año 1956). En cambio, supera el 80% en cinco de las agrupaciones, que constituyen prácticamente urbanizaciones nacidas en suelo no urbanizable y que han ido creciendo muy rápidamente, sobre todo desde 1968, pero sin la mayoría de los servicios urbanísticos.

3. DISCUSIÓN.

3.1. Discusión de los resultados.

Los resultados obtenidos muestran que en Formentera el número de construcciones en suelo rústico se ha más que cuadruplicado y el número de viviendas se ha quintuplicado en los 46 años que abarca el estudio (ver FIG. 4), cuando en el mismo tiempo la población que reside en el suelo rústico insular sólo se ha duplicado¹². Esta extraordinaria diferencia entre el incremento de la población y de la construcción de viviendas da una idea de la gran preeminencia de las segundas residencias y de las viviendas para el alquiler de temporada en el fenómeno de ocupación de suelo rústico descrito. No obstante, una parte de responsabilidad en este desequilibrio es debido a la disminución del número de miembros de las familias acontecido en las últimas décadas (LIU & *al.*, 2003). Así pues, según datos del INE (2004), en Formentera hay un 38,5% de viviendas de primera residencia, y el resto se reparten como sigue: un 7,6 % de las viviendas son secundarias, el 49,7% constituyen viviendas vacías (probablemente la mayoría de ellas están dedicadas a la comercialización turística al margen de la legalidad) y el 4,1% restante son de algún otro tipo. Con toda seguridad, en suelo rústico, los porcentajes de viviendas vacías o de segunda residencia son superiores a los totales agregados citados. En la misma línea, y según el Libro Blanco de la vivienda de las Illes Balears (GOBIERNO DE LAS ILLES BALEARS, 2001a), con datos del censo de 1991, en las Islas Pitiusas, el 47,9% de las viviendas son segundas residencias o están desocupadas. Este dato no habrá cambiado

significativamente con el gran aumento poblacional de los últimos años, debido a la gran actividad constructiva registrada en este período (especialmente en Eivissa).

Por otra parte, el patrón de localización ha cambiado radicalmente, desde unas pautas tradicionales subordinadas al valor agrario de las fincas, a las actuales, en las que prima el valor turístico-residencial del suelo y, por tanto, se busca la proximidad al mar, las mejores panorámicas o la proximidad a las comodidades que ofrecen los núcleos urbanos. Así, si en un principio el poblamiento era disperso y estaba condicionado por las características agrícolas del medio, la mejora económica y el consecuente aumento de la densidad edificatoria, dan como resultado la sensación de encontrarse en un espacio altamente urbanizado (especialmente en la parte central y en la costa este de la isla) con densidades elevadísimas, que paisajísticamente se confunden con los núcleos urbanos. En consecuencia, hoy en día en una parte significativa de la isla el suelo no urbanizable no tiene características rurales sino que, por su densidad y configuración, es funcionalmente urbano. De hecho, en el suelo rústico insular se produce una gradación que va, como se ha dicho, de zonas con características urbanas, hasta zonas con configuraciones agrícolas minifundistas con importantes intrusiones residenciales (principalmente en la Mola), pasando por toda una serie de situaciones intermedias con apariencias más o menos rurales y una funcionalidad más o menos urbana.

Así mismo, y relacionado con el patrón de localización de las nuevas implantaciones residenciales en suelo no urbanizable, se ha constatado la tendencia a ir progresivamente incorporando nuevo territorio al proceso de ocupación del suelo rústico. Ello constituye la manifestación de una de las características esenciales del urbanismo de las últimas décadas: el gran consumo territorial que producen las diversas formas de urbanización extensiva en relación con el crecimiento intensivo y concentrado (RULLAN 1999). Como resultado, zonas que nunca antes se habían habitado por el hecho de no tener valor

¹² La población dispersa en el año 2001 era de 5.469 habitantes (INE, 2004). A mitad de la década de los cincuenta la población se situaba alrededor de 2.665 habitantes y se

puede asumir que toda la población vivía en suelo rústico, dada la ausencia de núcleos urbanos.

agrícola alguno, ahora tienen un uso residencial o turístico que genera grandes ingresos.

En otro orden de cosas, los resultados obtenidos nos permiten matizar la cronología de los tres ciclos expansivos turísticos e inmobiliarios (RULLAN & *al.* 1998; RULLAN 1999; CITTIB 2001) que se habían citado anteriormente al referirnos a los aspectos generales de la evolución del poblamiento formenterense desde la mitad del siglo pasado hasta hoy. Efectivamente, parece que en Formentera los procesos de urbanización extensiva (que definen el segundo ciclo expansivo) y de incorporación del suelo rústico al mercado inmobiliario (propios del tercer ciclo) no sean consecutivos, sino simultáneos desde los años setenta hasta comienzo de los 90, momento en el cual el elemento característico será la presión sobre el suelo rústico. Como se ha comentado anteriormente, ya en el periodo de 1968 a 1979 se produce una gran ocupación del suelo rústico con características propias de los usos turísticos (proximidad al mar, parcelaciones urbanísticas de fincas rústicas, etc.), y este fenómeno se ha mantenido en los periodos posteriores. Es lícito pensar que si hubiera existido planeamiento urbanístico en esta época, parte del crecimiento que se produjo se podría haber canalizado y ordenado como urbano de baja densidad.

En lo que respecta al destino de las nuevas viviendas, se observa que ha ido cambiando en el transcurso del tiempo, de forma que, si originariamente la ocupación del suelo rústico de Formentera tenía un componente muy importante de primera residencia para la población autóctona, a partir del periodo comprendido entre 1968 y 1979, este destino va perdiendo progresivamente importancia a favor de la construcción de segundas residencias y de viviendas destinadas al alquiler. Así, en el intervalo temporal que va de 1979 a 1990 ya tomará mucha importancia la construcción de viviendas por parte de foráneos que pretenden fijar su residencia principal o secundaria en la isla. En este período, el suelo rústico estaba ya en el mercado inmobiliario formenterense.

Por lo tanto, el modelo turístico formenterense incorporó bien pronto la función residencial en suelo rústico (antes

que en Mallorca y Menorca), pero también la turística (a través de la generalización de los alquileres de temporada de viviendas construidas expresamente para esta función y que, sin embargo, escapan del control de la administración competente). Hoy en día los dos usos ejercen una gran presión sobre el suelo no urbanizable insular.

3.2. Notas al impacto territorial del desarrollo urbanístico de baja densidad.

Cómo se deriva de los resultados expuestos, el modelo de poblamiento tradicional ha enlazado directamente con una forma de poblamiento continuo de baja densidad en suelo rústico propiciado por el desarrollo turístico. Esta progresiva ocupación del suelo rústico por actividades de naturaleza urbana tiene implicaciones ambientales muy diversas que no se analizarán en profundidad pero que tampoco se pueden pasar por alto. En conjunto, y siguiendo a MUÑOZ (2004), los efectos ambientales de este tipo de ocupación del suelo se pueden calificar como insostenibles (aun cuando este autor se refiriere a un tipo de ocupación residencial del suelo más concentrado: las promociones de viviendas aisladas o de adosados).

La ocupación progresiva de suelo rústico debido al desarrollo urbanístico de baja densidad provoca la pérdida de espacios abiertos y una importante disminución de las zonas naturales, así como una importante fragmentación del hábitat (entre otras causas por la apertura de caminos y de redes de infraestructuras) de las zonas que mantienen esa condición, lo que dará lugar a una pérdida continua de biodiversidad. Según ESTARELLAS (2004), a nivel de fauna podría decirse que Formentera tiene prácticamente las características de un islote porque ha sufrido una especialización muy fuerte y es muy sensible a especies invasoras. Otras consecuencias son la pérdida de suelo fértil, y la impermeabilización del suelo. Tiene también efectos sobre los recursos hídricos, con especial incidencia en el aprovechamiento humano del agua (dado que en la tipología edificatoria aislada se consume más agua) y en el elevado riesgo de contaminación de los acuíferos derivado de que eliminación de las aguas residuales se lleva a cabo, en la gran

mayoría de casos (más del 85% según INE, 2003), individualmente mediante fosas sépticas, que en muchas ocasiones no cumplen las condiciones de impermeabilidad necesarias. Otras consecuencias de este tipo de desarrollo son, un impacto paisajístico negativo, el aumento del ruido en el medio, así como el aumento del riesgo de incendio, tanto por las nuevas actividades que confluyen y la mayor frecuentación humana, como por la mayor cantidad de vegetación existente debido al abandono progresivo de las tareas agrícolas y de aprovechamiento de los bosques.

Otros impactos ambientales producidos por la urbanización dispersa sobre el territorio tienen un alcance más global, como el mayor consumo energético causado por esta tipología edificatoria, especialmente relacionado con el gasto en transporte que requiere la gran extensión que toma sobre el territorio, pero también en relación con otros aspectos como la climatización; ambos elementos son grandes emisores de gases de efecto invernadero. Asimismo, en su construcción se requiere un mayor consumo de materiales per cápita (*cf.* LIU & *al.*, 2003), tanto por lo que respecta a las edificaciones como a las infraestructuras de comunicación, y de otro tipo, necesarias.

Según ÁBADÍA (2002), un grave problema derivado del tipo de desarrollo estudiado proviene del hecho que la ocupación periurbana no adecuada a su entorno genera una degradación territorial progresiva, tanto física como estética que, al mismo tiempo que incrementa los valores estratégicos y económicos (localización, accesibilidad, proximidad o precio), reduce progresivamente los valores ecológicos, en un proceso de retroalimentación que causa una decreciente calidad territorial. Además, las características que conforman el modelo de ciudad difusa dan lugar a una aceleración del consumo del suelo, de energía y de materiales, que va creciendo así como lo hace el propio modelo (RUEDA 2002).

Cómo es evidente, todas estas posibles afecciones estarán en función, tanto de la fragilidad ambiental del lugar como del tipo de intervención transformadora que se lleve a cabo.

Con respecto a los efectos sociales y económicos de este tipo de desarrollo, nos encontramos con que puede tener impactos

fiscales adversos a nivel municipal, dado que suministrar los servicios propios de las concentraciones urbanas densas a estos ámbitos tan dispersos tiene un coste muy elevado (por ejemplo en el caso de la recogida de residuos sólidos) y, además, en general, su coste no se repercute sobre los beneficiarios sino que lo asumen mayoritariamente las administraciones públicas, lo cual es criticable (especialmente en el caso de las concentraciones edificatorias que han surgido incumpliendo las normativas urbanísticas).

Todo lo dicho hasta aquí hay que ponerlo en relación con el gran incremento poblacional sucedido durante el último periodo en estudio (1990-2002) con aproximadamente un 40% de aumento de la población residente, lo cual supone una mayor presión sobre el medio natural por el incremento de la frecuentación del medio y el consumo de recursos. No obstante, ya se ha visto que el aumento de población ha sido proporcionalmente menor en el suelo rústico (la población dispersa se ha reducido del 80% en 1990 al 65% en 2001) pese al gran número de nuevas viviendas que se han construido en este tipo de suelo.

3.3. El papel de la normativa en el modelo urbanístico de Formentera.

El hecho de que, la isla no dispusiera de planeamiento urbanístico municipal hasta el año 1989, pudo tener un papel relevante en el proceso de ocupación indiscriminada del suelo rústico. Por otra parte, de lo expuesto hasta aquí, se infiere que la separación nítida que aparece en el planeamiento municipal entre suelo urbano y suelo rústico no se ajusta en absoluto a la realidad insular.

En los últimos veinte años se han dictado, por gobiernos de distinto signo, muy diversas normas urbanísticas que, supuestamente, pretendían reconducir o resolver los problemas surgidos del desarrollo urbanístico desordenado y desequilibrado que ha tenido lugar en Formentera (y en las Illes Balears en general). En el suelo rústico no lo han conseguido, pero en cambio, han añadido una elevada complejidad administrativa a su gestión. En contra de la intención que declaraban estas normas en sus respectivas memorias o exposiciones de motivos, no abordaban una posible solución al problema,

sino que simplemente iban fijando unos parámetros, en general muy permisivos, sin que sus disposiciones cuestionaran la continuidad del modelo de expansión residencial en suelo rústico, ni siquiera en el suelo declarado rústico protegido¹³ (con la excepción del Parque Natural de ses Salines). Lo más grave, es que no se trata de decisiones totalmente conscientes por lo que respecta al plano ambiental (sí por lo que respecta al plano de las posibles implicaciones electorales) puesto que estas normativas se han ido aprobando sin una mínima evaluación de las consecuencias de su aplicación, es más, en general son contradictorias con los estudios y trabajos previos que en teoría las justifican¹⁴.

Es decir, las previsiones normativas no representan una limitación real a la continuación de los procesos descritos en los apartados anteriores, dado que ninguna de las regulaciones urbanísticas implica la prohibición de edificar nuevas viviendas en áreas de superficie significativa. Como contrapunto, cabe decir que una reciente interpretación de la Comisión Balear de Medio Ambiente respecto de las repercusiones ambientales que pueden acarrear la implantación de determinados usos en los ámbitos declarados como Lugar de Interés Comunitario –LIC– o como Zona de Especial Interés para las Aves –ZEPA– está suponiendo, de hecho, la prohibición de nuevas viviendas en estos espacios desde mediados de 2007.

Un dato muy relevante sobre cual es la presión urbanística que soporta el suelo rústico formenterés lo aporta la comparación

de la capacidad de nuevas plazas residenciales en este tipo de suelo con la que es posible en suelo urbano y apto para urbanizar. Pues bien, ya se ha dicho en la introducción que el suelo urbano y apto para urbanizar de Formentera tiene vacantes menos de 1.400 plazas; en cambio el suelo rústico, según las diversas hipótesis planteadas respecto de las normativas vigentes en la isla a finales de 2003 (PRATS RAMÓN, 2004), admitiría entre 629 y 752 nuevas viviendas, lo cual sería equivalente, aproximadamente, a entre 1.600 y 1.900 habitantes¹⁵. Es decir, a día de hoy el crecimiento urbanístico posible en Formentera es del mismo orden, o mayor, en suelo rústico que en el conjunto de sectores de suelo urbano y apto para urbanizar.

Lo anterior nos conduce, igual que hace ABADÍA (2002), a plantear la necesidad de establecer unos límites máximos a la artificialización del suelo rústico, y más en un contexto insular donde los límites territoriales son tan evidentes. En cualquier caso, se deberían preservar los suelos que se han mantenido al margen de los procesos de transformación descritos en el presente estudio. Por ello, es muy importante que las decisiones políticas que se tomen a este respecto tengan en cuenta la información técnica disponible e incluso busquen apoyo en la modelización de los diversos escenarios finales que resultarían de aplicar múltiples posibilidades normativas (desde las actualmente vigentes a cualesquiera que se quieran estudiar para su posible implementación), todo esto de cara a que las decisiones que se tomen en relación al suelo

¹³ Es muy significativo que en las Illes Balears, exclusivamente en Eivissa y Formentera se permiten todavía los usos residenciales a las Áreas naturales de especial interés (ANEI) de la Ley 1/1991. En las Islas Pitiusas los usos residenciales en estas áreas sólo estuvieron prohibidos poco más de cuatro años: el tiempo que va desde la entrada en vigor de la Ley 9/1999, de 6 de octubre, de medidas cautelares y de emergencia relativas a la ordenación del territorio y el urbanismo en las Illes Balears y la fecha de entrada en vigor de la Ley 8/2003, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial y urbanismo en las Illes Balears; ambas leyes de contrapuestas medidas urgentes coinciden con cambios en el Gobierno autonómico y en el Consell Insular d'Eivissa i Formentera.

¹⁴ La memoria de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Formentera justifica su normativa como un intento de poner orden al desarrollo urbanístico, y por lo que respecta al suelo rústico, de proteger el medio rural y sus valores estéticos y de otra índole. También expresa preocupación por las segregaciones de fincas con finalidades puramente especulativas. En cambio, su normativa las permite sin ninguna restricción en la práctica.

Por su parte, en los trabajos técnicos del Avance de las Directrices de Ordenación del Territorio de las Illes Balears (que fructificaron en la Ley 6/1999, GOBIERNO BALEAR 1997) se afirmaba, como se ha visto en la introducción, que el proceso de ocupación del espacio rural es de tal dimensión que lleva al hábitat diseminado a cotas desorbitadas. No obstante, el contenido del diagnóstico no fue suficiente para modificar el modelo vigente de la normativa en suelo rústico, y se limitó a aumentar la superficie mínima en la que era posible edificar una vivienda unifamiliar, y a prohibirlo en la franja de 500 m (inicialmente eran 250 m) medidos desde la ribera del mar hacia el interior. Lo mismo ha vuelto a suceder, más recientemente, con el Plan Territorial Insular de Eivissa y Formentera (aprobado el 21 de marzo de 2005), en el diagnóstico del cual se identificaba como uno de los mayores problemas la presión urbanística sobre el suelo rústico y, por el contrario, se mantiene el sistema en todo el suelo rústico común y, además, se vuelve a autorizar la construcción de viviendas en el suelo protegido de las áreas naturales de especial interés (ANEI) de la Ley 1/1991 (véase nota a pie anterior).

¹⁵ Computando 2,55 habitantes por vivienda (cifra obtenida a partir de la elaboración de datos INE, 2003).

rústico y su conservación o al modelo de crecimiento urbanístico, sean lo más meditadas, conscientes y racionales que resulte posible. El momento actual es idóneo para ello, puesto que se está tramitando de revisión de las Normas Subsidiarias de la isla. No obstante, las presiones sociales y económicas van en el sentido de no cuestionar el resultado del modelo de desarrollo actual, ni replantear a fondo las posibilidades residenciales del suelo rústico; incluso es verosímil pensar en futuras modificaciones para permitir mayores edificabilidades en general o en determinados ámbitos del suelo rústico formenterense (como ya sucedió con la Ley 11/2005, de 7 de diciembre, de medidas específicas y tributarias para las islas de Eivissa y Formentera en materia de ordenación territorial, urbanismo, y turismo¹⁶, en la actualidad parcialmente derogada).

Todo lo anterior lleva a abogar por un modelo urbanístico en que el potencial crecimiento urbanístico de Formentera se produzca concentrado en suelo urbano o urbanizable (incluso la opción de viviendas unifamiliares en suelo urbano sería claramente mejor porque consume menos territorio y recursos), clasificando el suficiente suelo para dar respuesta a las necesidades de primera vivienda que existan. Además, se debería poner fin al aumento de la densidad residencial en suelo rústico y, para conseguirlo (caso que no se quisiera recurrir a la prohibición directa de este uso mediante la normativa urbanística) se podría recurrir a fórmulas jurídicas que obligasen a la transferencia de los derechos edificatorios del suelo rústico a nuevos suelos urbanizables creados *ad hoc*, lo cual se puede considerar viable gracias al artículo 4 de la citada Ley balear 11/2005 (aun cuando no lo pretendía el legislador).

Finalmente, es destacable el escandaloso nivel de indisciplina urbanística que se ha producido en Formentera. Los datos presentados al respecto muestran claramente que las normas urbanísticas, se consideren o

no restrictivas, no han tenido un papel determinante en cómo se ha producido la ocupación del suelo rústico por la edificación en general y por los usos residenciales en particular. Ello es así porque históricamente no se han tomado medidas contundentes contra los infractores y el resultado de la infracción. En definitiva, una incidencia tan elevada de edificaciones ilegales (mayoritariamente residenciales, o que acabarán siéndolo) convierte las previsiones del planeamiento en papel mojado. Vistos los resultados, sólo si la Administración insular se fija como prioridad la persecución estricta de estas actuaciones se podrá llegar a una situación en que la normativa urbanística vigente sea el elemento determinante en la modulación de los usos que se implantan en el suelo rústico.

4. CONCLUSIONES

El presente estudio ha permitido conocer las pautas temporales de la ocupación del suelo rústico de Formentera por usos que no le son propios. Sintéticamente, se puede concluir que el proceso de ocupación del suelo rústico formenterense sufrió una aceleración muy significativa entre 1956 y 1968, todavía en un contexto fundamentalmente basado en el sector primario pero que ya mostraba signos de actividad turística (este crecimiento es equivalente a la mitad de las edificaciones, y de las viviendas, que se habían construido antes de 1956 –pero ahora en tan sólo 12 años–). Posteriormente, se dan dos periodos de crecimiento urbanístico extraordinario: tanto de 1968 a 1979, como de 1979 a 1990, se construye en el suelo rústico de Formentera más de lo que se había construido durante toda la historia de la isla hasta el año 1956 (ver FIG. 2). Y finalmente, el último periodo en estudio, comprendido entre 1990 y 2002 presenta una reducción del ritmo de construcción en suelo rústico, porcentualmente significativa en relación a las dos décadas anteriores, pero que todavía

¹⁶ Esta Ley consiste en una recopilación de excepciones casuísticas a normas generales de la legislación de ordenación territorial, urbanística y turística de las Illes Balears que eran necesarias para que el Plan Territorial Insular de Eivissa y Formentera pudiera aplicarse íntegramente en los términos en que se había redactado. Constituye un despropósito legislativo

que amplía las posibilidades edificatorias del suelo rústico en muchos supuestos. Respecto de esta ley, y alguna otra, dice NAVARRO (2007) que son leyes de verdadera "excepción y que rompen el orden del sistema de ordenación territorial y urbanístico balear, si es que este tiene una lógica".

equivale al 70% de todo lo que se había construido antes de 1956. Por tanto, hay una clara tendencia al aumento de la densidad edificatoria en suelo rústico, que se desacelera en el último período estudiado. Ahora bien, si en un principio las diferencias en la concentración edificatoria entre las distintas *véndes* de la isla son relativamente pequeñas, a partir de 1968 se incrementan de forma importante, y es en 1979 cuando estas diferencias se magnifican: unas *véndes* sufren un crecimiento explosivo (sa Punta, y es Molí-s'Estany), otras mantienen el ritmo de crecimiento del periodo anterior (sa Miranda-cala Saona, es Brolls y ses Salines) y el resto la incrementan pero sin llegar a tasas de crecimiento tan elevadas. En el período 1979-1990, el ritmo de crecimiento de la densidad edificatoria baja de forma muy significativa en las *véndes* que crecían explosivamente en el periodo anterior, aumenta de forma importante en ses Roques, sa Miranda-cala Saona, y es Brolls, y se mantiene aproximadamente constante en el resto. Como se ha dicho, en el período 1990-2002, el ritmo de construcción sufre una desaceleración con la única excepción de la *vénda* de es Cap.

Formentera ha pasado, en menos de 50 años, de una configuración territorial y económica totalmente adaptada a la escala insular, con una muy importante autonomía del exterior, a configurarse como una economía casi exclusivamente basada en el turismo y absolutamente dependiente del exterior en todos los sentidos. El modelo territorial existente en el año 1956, caracterizado por el poblamiento disperso sobre unos paisajes agrícolas y la inexistencia de núcleos urbanos, se ha transformado aceleradamente desde la entrada de la isla en el mercado turístico. Así, con el transcurso de los años una gran parte de la superficie insular se ha transformado para dedicarse a usos residenciales y turísticos dando lugar a concentraciones urbanas, pero también a zonas de gran concentración poblacional en suelo rústico que tienen una funcionalidad totalmente urbana y, asimismo, han perdido toda característica rural. Precisamente las zonas que más al margen se han mantenido de este proceso son las que se encuentran actualmente más amenazadas por la extensión del fenómeno, tal y como se desprende de los resultados obtenidos en el

último de los periodos estudiados (1990-2002). Por tanto, es un peligro real que los efectos ambientales negativos causados por el proceso de urbanización difusa y responsables de la paulatina pérdida de espacios abiertos, de la reducción de la calidad de los espacios naturales, y del cada vez más acelerado consumo de territorio y recursos, afecte de forma directa las pocas zonas que restan con una calidad ambiental aceptable. Este riesgo es mayor en el contexto del extraordinario aumento poblacional que ha experimentado la isla en los últimos años, del 67% entre 1991 y 2006. En definitiva, y como se ha apuntado, actualmente una parte significativa de la isla, por su densidad y configuración, funcionalmente tiene características urbanas.

El presente estudio ha constatado que la ocupación del suelo rústico es de tal magnitud que desde 1956 a 2002 se ha quintuplicado el número de viviendas en este tipo de suelo. Por otra parte, el cambio de modelo económico que se ha producido en estos años ha afectado al uso al que se destinan estas viviendas, pasando de constituir la primera residencia del propietario, a tener, principalmente, un uso de segunda residencia o destinado a la explotación turística de temporada. En este sentido, según datos del Instituto Nacional de Estadística, hoy en día, menos de un cuarenta por ciento de estas viviendas son residencia habitual, y la mitad de ellas corresponde a viviendas vacías (INE 2004).

En estas condiciones, parece totalmente fuera de cualquier lógica (a excepción de la económica y del cálculo electoral, que se han impuesto hasta ahora) permitir la continuidad de un modelo de ocupación del suelo rústico que se caracteriza por dedicar únicamente una pequeña parte de las viviendas a residencia principal, y el resto al aprovechamiento turístico durante sólo unos meses del año, y que además tiende a extenderse hacia las zonas mejor conservadas de la isla hasta el momento, lo cual repercutiría en una mayor degradación ambiental. Por lo tanto, las opciones de futuro pasan por agravar el proceso actual y convertir Formentera en una gran urbanización de baja o muy baja densidad dedicada al uso turístico, o bien, poner freno a la densificación edificatoria del suelo rústico y prohibir la autorización de nuevas viviendas.

Al empezar esta exposición, se hizo referencia a la percepción social, y ya se apuntaba que el argumento más frecuentemente empleado para justificar la continuación del modelo actual y permitir la vivienda en suelo rústico sin demasiadas restricciones era el supuesto derecho de los hijos a construir una vivienda en la finca de sus padres para residir en ella. Pues bien, los resultados expuestos nos demuestran

que es un argumento interesado y con un alto componente demagógico.

Mención aparte requiere la indisciplina urbanística detectada. Cortar de raíz esta lacra es imprescindible para que cualquier normativa, por poco restrictiva que sea, sirva para regular (aunque el objetivo tendría que ser contener) la presión que el uso residencial ejerce sobre el suelo rústico de Formentera.

5. BIBLIOGRAFÍA.

- ABADIA, J. (2002): *El fenómeno periurbano: caracterización y propuestas de regulación en el marco del área metropolitana de Barcelona*. (En línea Institut d'Estudis Territorials. URL <http://www.ietcat.org/imagenes/recerca/pdf_periurbano/>). (Consultado en mayo de 2004).
- CENTRE D'INVESTIGACIONS I TECNOLOGIES TURÍSTIQUES DE LES ILLES BALEARS (CITTIB) (2001): *Indicadors de Sostenibilitat del Turisme* (CD-ROM, BLÁZQUEZ SALOM, M. (dir.) Palma.
- CONSELL INSULAR D'EIVISSA I FORMENTERA (2002a): *Enciclopèdia de Eivissa i Formentera*. Volum 6. Eivissa. 2002.
- (2002b): *Avanç Pla Territorial Insular*. Eivissa (CD-ROM). 2002.
- (2005): *Pla Territorial Insular d'Eivissa i Formentera*. Eivissa. URL <http://www.conselldeivissa.es/consellPortal/fdes_d4_v1.jsp?contenido=763&tipo=6&nivel=1400&desde=subHome> (Consultado en agosto de 2008).
- GOBIERNO BALEAR (1997): *Directrius d'Ordenació Territorial. Anàlisi i Diagnòstic*. Conselleria de Medi Ambient, Ordenació del Territori i Litoral. Palma.
- GOBIERNO DE LAS ILLES BALEARS (2001a): *Llibre Blanc de l'Habitatge de les Illes Balears. Conclusions*. Centre de política de sòl i valoracions, Universitat Politècnica de Catalunya. Conselleria de Obres Públiques, Vivienda y Transportes, Dirección General de Arquitectura y Vivienda. Palma, 2001.
- (ed.) (2001b): *Estudi del sòl vacant a les Illes Balears (2000)* (En línea). Universitat de les Illes Balears. Palma: Conselleria de Obres Públiques, Vivienda y Transportes, Dirección General de Ordenación del Territorio. Palma. URL <www.caib.es> (Consultado en diciembre de 2001).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2004): *Censos de Población y Viviendas 2001. Resultados definitivos*. (En línea). Base de datos consultable desde web, URL <www.ine.es>, junio.
- (2003): *Avance de resultados de los Censos de Población y Viviendas 2001*. (En línea). Base de datos consultable desde web, URL <www.ine.es>, septiembre.
- LIU, J. & G. C. DALLY & P. R. EHRLICH & G. W. LUCK (2003): "Effects of household dynamics on resource consumption and biodiversity". En: *Nature*, 421 (6922):530-533.
- MARÍ CARDONA, J. (1983): *Illes Pitiüses. III. Formentera*. Institut de Estudis Eivissencs. Eivissa.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE (1992): *Estudio integrado de la isla de Formentera*. Secretaria General de Medio Ambiente. Madrid.
- MUÑOZ, F. (2004): *UrBANALització. La producció residencial de baixa densitat a la província de Barcelona, 1985-2001*. Tesis Doctoral dirigida por los Drs. Ignasi de Solá-Morales i Rosa Ascón, Departamento de Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona, 2004. 3 vols. URL <http://www.tdr.cesca.es/TDX-0119106-191845/index_cs.html#documents>. (Consultado en diciembre de 2007).
- NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. (2007). "La ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y las Illes Balears". En: *Revista Urbanística Práctica*, 64:53-76. La Ley, Madrid.
- PRATS GARCÍA, E. (2001): "L'agricultura a les Illes Pitiüses". En: *Aplecs de Cultura i Ciències socials*, núm. 59: *Les Pitiüses. Terres i gent*. GRIMALT GELABERT, M. & J. A. PRATS SERRA (coords.). Patronat de la escola municipal de Mallorquí, Col·lecció Papers de sa Torre, Manacor.
- PRATS RAMON, V. (2004): *L'evolució del poblament dispers a Formentera i els seus efectes ambientals*. Proyecto de Licenciatura de Ciencias Ambientales de la Universitat Autònoma de Barcelona. Inédito.
- PRATS SERRA, J. A. (1994): "Notes sobre les desigualtats del creixement demogràfic a les Pitiüses". En: *El Pitiús 1994*. Eivissa: Institut d'Estudis Eivissencs.
- (2001): "Població i organització territorial". En: *Aplecs de Cultura i Ciències socials*, núm. 59: *Les Pitiüses. Terres i gent*. GRIMALT GELABERT, M. & PRATS SERRA, J. A. (coords.). Patronat de la escola municipal de Mallorquí, Col·lecció Papers de sa Torre, Manacor.
- RUEDA I PALENZUELA, S. (2002): "Els costos ambientals dels models urbans dispersos". En: *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 36: 73-104. Barcelona.
- RULLAN, O. (1999): "Crecimiento y política territorial en las Illes Balears (1955-2000)". En: *Estudios Geográficos*, 60 (236):403-442. Madrid.

— & J. MANCHADO & A. MARCÚS (1998): “La captación del gradiente residencial en suelo rústico. Una propuesta metodológica ensayada en las Illes Balears”. En: *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 30 (115). Madrid.

Comunicaciones personales

ESTARELLAS, J. (2004). Técnico de Biodiversidad del Consell Insular d'Eivissa, adscrito al Departamento

de Política de Movilidad y Actividades. Entrevista personal, marzo.

ABREVIATURAS

LIC: Lugar de Interés Comunitario.

NNSS: Normas Subsidiarias de Planeamiento.

SIG: Sistemas de Información Geográfica.

ZEPA: Zona de Especial Protección para Aves.