

***El Pla Territorial de l'illa
de Menorca***

Maria Lluïsa Dubon Pretus

Servei d'Estadístiques
Demogràfiques i Socials a l'Institut
Balear d'Estadística del Govern de
les Illes Balears

Territoris (2006), 6:
127-143

El Pla Territorial de l'illa de Menorca

Maria Lluïsa Dubon Pretus¹

RESUM: El Pla Territorial de Menorca és un exemple d'aplicació dels criteris de desenvolupament sostenible a la realitat territorial de l'Illa. Aquests criteris condueixen tot el procés planificador i troben un bon suport en la societat menorquina, que és ben conscient de la qualitat, i també de la fragilitat, del seu territori. Menorca opta així per un model territorial diferenciat que pretén fer compatible economia i respecte als recursos naturals i al paisatge. El Pla introdueix mesures de protecció sobre la totalitat del sòl rústic, per tal de preservar la diversitat d'àmbits rurals, tant naturals com humanitzats, tots ells amb valor paisatgístic remarcable. Amplia els espais naturals protegits, de tal manera que es passa de tenir una sèrie inconnexa d'espais naturals protegits a establir un vertader sistema d'espais naturals protegits. Limita el creixement de les zones turístiques, a fi que aquestes puguin ser reconduïdes a paràmetres de més qualitat i preveu un desenvolupament harmònic dins els nuclis tradicionals de població.

PARAULES CLAU: ordenació territorial, desenvolupament sostenible, paisatge, creixement urbà, Menorca.

ABSTRACT: The Minorca Island Development Plan is an example of the application of sustainable development criteria to the island's reality. These criteria are used as guidelines during the entire planning process and receive good support from the people of Minorca, who are very well aware of the value and, at the same time, fragility of their region. In this way, Minorca decides to opt for a different model of territorial planning which aims to make economic development compatible with a respect for natural resources and the landscape. The plan introduces measures to protect all agricultural and green-belt land in order to preserve the island's areas of natural or archaeological interest, all of notable scenic value. It extends the natural areas under protection so that a network of protected natural areas is formed as opposed to separate ones. The growth of tourist resorts is limited so as to concentrate instead on achieving higher quality levels, and the plan also contemplates the harmonious development of traditional urban nuclei.

KEYWORDS: Territorial planning, sustainable development, landscape, urban growth, Minorca.

1. Introducció

L'aprovació definitiva del Pla Territorial de Menorca ha suposat una passa fonamental en el procés d'ordenació territorial de l'illa –s'ha de remarcar que aquest és el primer Pla Territorial Insular que s'aprova a

les Illes Balears– i, a més, aquest Pla ha estat elaborat i aprovat des de Menorca. Aquesta és una qüestió important, pel que significa competencialment i perquè permet dissenyar el model de territori que es vol per a l'illa des de Menorca.

¹ El fet d'haver ocupat el càrrec de consellera a la Conselleria d'Urbanisme, Ordenació del Territori i Medi Ambient en el Consell Insular de Menorca –legislatura 1999-2003–, moment de redacció i aprovació del PTI, m'ha donat una perspectiva particular de tot el procés seguit. Aquest article pretén mostrar el Pla, a grans trets, des d'aquesta òptica especial, la qual vaig tenir l'oportunitat de gaudir.

Es tracta de la formulació d'un Pla que ha trobat un bon suport en la societat menorquina, que s'ha mostrat especialment receptiva i interessada pel que fa referència a la definició del futur del seu territori. La participació ciutadana ha estat important en la redacció d'aquest Pla, que va estar sotmès a tres mesos d'exposició pública, en la fase d'avanç, i altres dos mesos, en la fase d'aprovació inicial. Es va crear en el si del Consell Insular una comissió específica de seguiment del PTI i se'n va fer un seguiment mitjançant la Comissió Consultiva de Territori i Reserva de la Biosfera. Amb els ajuntaments es varen realitzar tres rondes de consultes per tal d'elaborar el model del Pla, a més de les posteriors presentacions realitzades en cadascun d'ells.

Existeix una ampla base, la labor realitzada en anys precedents, que va culminar en la *Declaració de Menorca Reserva de la Biosfera* –declarada per la UNESCO l'any 1993. La Declaració de Menorca Reserva de la Biosfera és fruit de molts de factors. L'existència d'una societat crítica, articulada en diferents tipus d'associacionisme, i l'existència de l'Institut Menorquí d'Estudis, creat l'any 1985, varen ser elements clau per aconseguir aquesta declaració. La UNESCO va valorar els aspectes ambientals i paisatgístics de l'Illa, però també tots els aspectes humans que presentava (VIDAL, J. M.; RITA, J. i MARÍN, C. 1994).

D'altra banda, l'*Estudi de viabilitat del Pla de desenvolupament sostenible* elaborat pel Consell Insular de Menorca en el marc del Programa *Life* de la Comissió Europea i publicat el 1998 (CONSELL INSULAR DE MENORCA 1998).

Tots aquests elements varen configurar un clima, en relació amb els temes territorials, que va permetre la definició d'uns *Criteris generals per a l'elaboració del Pla Territorial Parcial*² –aprovats per unanimitat pel Ple del Consell Insular de Menorca, en sessió extraordinària del 5 de febrer de 1997– sobre els quals es basa el Pla Territorial de l'Illa.

Quan, posteriorment, aquests *Criteris* varen anar al Parlament de les Illes Balears, varen ser modificats, parcialment, i el consens que s'havia obtingut a Menorca va ser trencat.

Les circumstàncies legislatives han variat substancialment, com veurem a l'apartat del marc jurídic, i els *Criteris* no tenen ara rang normatiu, però per les característiques intrínseques d'aquests poden ser, malgrat tot, un referent en la confecció del Pla Territorial de Menorca.

Al llarg d'aquests darrers anys s'ha fet, des de Menorca, una altra passa important, l'inici de les vuit *agendes locals* per part dels vuit ajuntaments menorquins. A la Cimera de la Terra de les Nacions Unides de 1992, que es va celebrar a Rio de Janeiro, es va reclamar a la societat una actuació decidida a favor de la sostenibilitat i de la cohesió social. En aquesta línia es va subscriure un manual de referència a escala local: l'Agenda Local 21 (CNUMAD 1993). Aquest procediment ha de determinar les polítiques empresarials i governamentals que permetin avançar cap al desenvolupament sostenible.

Aquesta voluntat decidida d'avançar de cap a la sostenibilitat que es plasma en el compromís de dur a terme les diferents *agendes locals* és un dels elements que sustenten i donen solidesa al Pla Territorial Insular.

² La Llei d'Ordenació del Territori 1987 preveu, a la Disposició Transitòria Única, que en el cas de no haver-se aprovat les *Directrius d'Ordenació del Territori* (DOT), per raons d'urgència, per tal de donar uns fonaments als Plans Territorials Parcial, prevists a la mateixa Llei, es podran determinar uns *Criteris*. Recordem que les DOT varen ser aprovades l'any 1999, dos anys més tard que aquests criteris.

El desenvolupament sostenible constitueix un marc per a la integració de les polítiques ecològiques amb les estratègies de desenvolupament.

La concepció del planejament com a instància de concertació, tant en l'àmbit dels diversos nivells de govern del territori com entre els poders públics i la societat civil, és fonamental.

El Pla Territorial de Menorca no pot ser un simple instrument tècnic, sinó que ha de ser la manifestació de la voluntat de la societat menorquina, quant a les seves grans alternatives de futur: l'expressió territorial d'un projecte de futur per a l'illa de Menorca.

En temes territorials aconseguir un acord absolut, amb tota la societat, és un repte gairebé inabastable, més si el que es pretén és formular un Pla que entri en les qüestions i prengui postura clara davant la realitat. No es tracta de formular un Pla que sigui una declaració d'intencions, proper a la definició dels *Criteris*, el consens per a l'aprovació dels quals, com ja hem dit, sí que es va aconseguir en el Consell Insular de Menorca.

La societat menorquina està d'acord en el fet que Menorca ha de tenir i defensar un model de territori propi, diferenciats dels àmbits que l'envolten, i que és, i ha de ser, el seu valor afegit.

2. El marc jurídic

El Pla territorial de Menorca opera en una situació urbanísticoterritorial d'enorme complexitat. Les causes principals són:

— La normativa que s'ha d'aplicar està composta per legislació autonòmica i estatal.

— El canvi experimentat pel marc legal autonòmic de l'ordenació territorial, que obliga a una operació específica d'integració de l'ordenació en vigor (interpretació de les DOT d'acord amb el marc legal vigent).

— Les normes autonòmiques tenen abast parcial, són d'èpoques distintes i tenen finalitats diferents.

— La legislació estatal, de directa aplicació, obliga a interpretar i aplicar el complex ordenament autonòmic en termes que l'hi facin compatible.

La normativa autonòmica d'aplicació directa que determina l'actuació del PTI està constituïda per la Llei 8/1987, d'1 d'abril, d'ordenació territorial –quan s'inicia la redacció del Pla– i posteriorment, la Llei 14/2000, de 21 de desembre, d'ordenació territorial. Ambdues lleis preveuen els instruments d'ordenació territorial següents:

— Directrius d'Ordenació Territorial (DOT).

— Plans Territorials Insulars (segons la Llei 14/2000 i Plans Parciaus, segons la Llei 8/1987).

— Plans Directors Sectorials (PDS).

Els Plans d'Ordenació del Medi Natural, prevists a la Llei 8/1987, desapareixen amb la nova Llei.

Les DOT constitueixen l'instrument superior bàsic de l'ordenació territorial de les Illes Balears. Els restants instruments d'ordenació territorial (PTI i PDS) són plans de desenvolupament de les DOT i tenen idèntica eficàcia que aquestes, encara que siguin d'inferior jerarquia.

D'altra banda, hem de remarcar que mitjançant la Llei 2/2001, de 7 de març, els consells insulars assumeixen les competències d'ordenació del territori. Amb aquesta transferència resta ja configurada la situació idònia per acabar la formulació dels diferents plans i la seva aprovació des dels consells insulars.

Quant a la normativa específica del Pla Territorial de Menorca –*Normes d'ordenació territorial insular*–, estableix tota una gradació d'aquestes:

— Directrius indicatives. Estímul per a la consecució d'objectius.

— Dispositives d'aplicació exclusiva a l'ús del territori.

— Disposicions directives. Prevalen sobre el planejament en vigor.

— Disposicions d'aplicació directa i plena.

Tot aquest conjunt de normes s'estructura en deu capítols, segons la vinculació que el PTI pot establir, en els diferents àmbits:

1. Disposicions generals.
2. Determinacions de caràcter indicatiu per a les administracions públiques.
3. Determinacions dispositives sobre destinació del sòl per a equipaments, infraestructures i serveis públics generals i autonòmics.
4. Determinacions dispositives sobre destinació del sòl per a equipaments, infraestructures i serveis insulars.
5. Determinacions dispositives que defineixen el marc dels plans generals municipals d'ordenació urbanística.
6. Creixement residencial i programació del procés d'edificació i d'us del sòl.
7. Nuclis tradicionals.
8. Zones turístiques.
9. Sòl rústic.
10. Determinacions dispositives sobre la preservació, la millora i l'ús sostenible del patrimoni històric, artístic i cultural.

3. És un Pla basat en la sostenibilitat

Així hem d'entendre que la *sostenibilitat* és l'eix fonamental del Pla Territorial de Menorca, la qual cosa implica la plasmació d'un model econòmic, social i territorial adequat a aquest principi. La qualitat de vida i la qualitat ambiental són factors importants per al desenvolupament econòmic i social, que s'han d'emmarcar dins els límits que el sistema natural pot admetre.

Es tracta, per tant, de fer realitat el desenvolupament sostenible, presents en tot moment els tres eixos que comporta: *medi ambient, economia i societat* (CMMAD 1987).

Per tant, les qüestions ambientals i paisatgístiques, vistes en relació amb tot el sistema productiu, seran les claus del Pla, les que definiran tot el sistema territorial.

Una fita important de partida és la bona situació ambiental en què es troba l'Illa, vista en el seu conjunt. Això suposa una exigència de preservar tot el territori insular i no restringir-ho a uns àmbits concrets. Aquesta és una de les especificitats d'aquest Pla: preveure la totalitat de l'Illa com una unitat territorial.

4. És un Pla amb uns plantejaments especials

L'elevada consciència ciutadana del fet que Menorca és un territori únic, amb un elevat valor ambiental i paisatgístic, que, conjuntament amb els valors socioculturals, va permetre que l'Illa fos declarada Reserva de la Biosfera i, també, la consciència de la fragilitat d'aquest territori, implicava fer uns plantejaments especials, l'escala de Menorca i l'harmonia del paisatge així ho exigien (MÉNDEZ, A. i VIDAL, A. 2001). Els planificadors han de considerar com a punt de partida aquestes premisses. Les propostes, tant polítiques com tècniques, es plantegen en aquest sentit. El Pla preveu que:

— S'han d'incorporar nous espais protegits, de tal manera que constitueixin, en si mateixos, un sistema d'espais naturals.

— S'han de prendre mesures de més protecció en el sòl rústic, element fonamental de la realitat menorquina i que configura d'una manera molt significativa el seu paisatge.

— S'ha de reduir la intensitat edificatòria a les zones turístiques, definint el nostre model turístic.

Totes aquestes mesures s'han de fer compatibles amb el bon funcionament de l'economia i de la societat menorquina.

5. Creació d'un sistema d'espais naturals

Els valors ambientals de l'illa de Menorca són molt diversos: d'una banda, destaca per la rellevància dels valors endèmics de la seva biota, d'altra banda, per la diversitat d'ambients, s'hi troben representats la major part d'ecosistemes mediterranis, excepte els de muntanya.

La presència de valors biològics i ecològics resulta especialment rellevant en determinats hàbitats que solen ser els més fràgils i els més amenaçats: zones dunars, penya-segats, praderies submarines, masses forestals i zones humides (OQUINENA 1999).

En aquest sentit s'ha de destacar que el Pla Territorial Insular, pel seu caràcter, per la seva escala i pel nivell que ocupa en relació amb les figures de planificació, té capacitat per garantir el manteniment i la protecció dels hàbitats en els quals es desenvolupa la biodiversitat insular. Però es requereixen figures de protecció que arribin a protegir una escala més detallada –fins a arribar a la protecció d'algunes espècies amenaçades– i aquesta escala correspon als Plans Especials³ (CARDONA et al. 1998).

El PTI parteix d'una realitat: una superfície considerable de sòl rústic protegit, les *Àrees Naturals d'Especial Interès* –declarades per la Llei 1/91, d'espais naturals protegits i règim urbanístic de les àrees d'especial protecció (LEN)–, i s'observa que la superfície ocupada per aquestes àrees: 27.061 ha, representen el 40% de la superfí-

cie total de l'Illa. En total són divuit Àrees Naturals d'Especial Interès (ANEI) i una Àrea Rural d'Interès Paisatgístic (ARIP). La mateixa Llei declara també Àrees Naturals d'Especial Interès els illots i alzinars.

A les ANEI i ARIP declarades per la LEN s'afegeixen altres figures de protecció d'origen distint, la més important de les quals és la del Parc Natural de s'Albufera des Grau - illa d'en Colom, declarat l'any 1995 i que constitueix l'únic espai natural protegit per la Llei estatal 4/89, de protecció de la flora i la fauna silvestre. Hi ha també dues zones ZEPA, una al mateixa Parc i l'altra a la costa de Tramuntana de Menorca.

Aquesta notable extensió d'espais protegits no està exempta de problemes, alguns de relacionats amb l'aspecte de l'adequació de l'extensió i els límits d'aquests espais, mentre que d'altres estan més relacionats amb la varietat d'usos que s'hi desenvolupen.

Quant als límits, s'observa que aquestes àrees estan en nombrosos indrets mancades de comunicació, fet que suposa un problema notable per a la fauna, i també per a la flora. Es constata la conveniència d'establir un autèntic sistema d'espais naturals, la qual cosa implicarà definir nous espais, que es denominaran *Àrees Naturals d'Interès Territorial* –ANIT–, que complementaran les *Àrees Naturals d'Especial Interès* i que, conjuntament amb les *Àrees d'Interès Paisatgístic* AIP, i les altres figures de protecció abans enumerades, constituïran un sistema d'espais naturals. Les ANIT ocupen 10.687 ha. i suposen el 15,4% de la superfície de l'Illa. Les AIP ocupen 3.589 ha. i suposen el 5,2% de la superfície de l'Illa. El territori protegit que preveu el Pla Territorial de Menorca, en el seu conjunt, suposa el 60% del territori insular. Vegeu la figura 1.

³ S'han aprovat, fins al moment, cinc Plans Especials, segons la LEN, a l'illa de Menorca: M-14, M-2, M-3, M13 i M-18.

El PTI pretén així corregir carències i algunes incongruències ecològiques de determinades delimitacions d'ANEI, així com dotar del més elevat nivell de protecció sòls que no varen ser considerats per la LEN, però que presenten valors rellevants des del punt de vista ambiental. S'hi han inclòs espais amb una important coberta forestal, d'altres que formen part de la conca

d'alimentació de s'Albufera des Grau i tots aquells que realitzen la funció territorial de connectar ecològicament els hàbitats integrats ja dins ANEI.

Quant als usos, el Pla recull i plasma a les matrius de sòl protegit les determinacions que s'estableixen als diferents Plans Especials d'ANEI que ja han estat aprovats: M-14, M-2, M-3, M-13 i M-18.

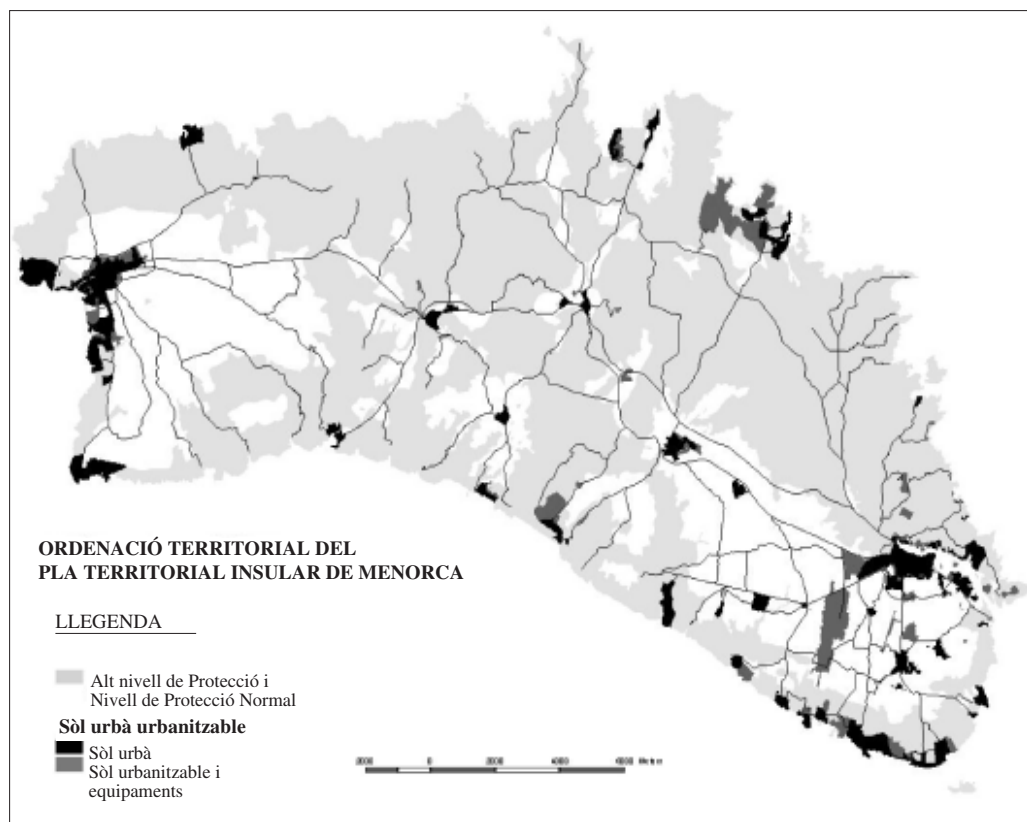


Fig. 1. Mapa elaborat pel Departament de Cartografia del Consell Insular de Menorca a partir del Sistema d'Informació Geogràfica del PTI.

6. Harmonia entre el sistema d'espais naturals i el sòl rústic humanitzat

Tot aquest sistema d'espais naturals forma una unitat harmònica amb el sòl rústic, en el qual està immers. Aquesta és, probablement, la principal característica de Menorca: l'espai humanitzat no ha pertorbat les qualitats paisatgístiques de l'Illa, sinó que ha constituït un perfecte entramat.⁴ Aquest perfecte entramat ha permès que es conservi la biodiversitat (MARÍ et al. 1994).

És un conjunt harmònic, aconseguit al llarg de segles de presència i activitat humana, que ho ha fet a uns ritmes d'intervenció apropiats. Aquest és un dels elements fonamentals a tenir en compte, el ritme d'intervenció humana.

El Pla ha de preveure mesures que garanteixin el futur d'aquesta singular situació. En aquest sentit el Pla determina que la construcció de nous habitatges per a ús residencial en el sòl rústic no és un ús permès. Les reduïdes dimensions de l'Illa aconsellen prendre determinacions que evitin que tot Menorca es transformi en *un sistema urbà* com va denominar aquest procés, que preveia per a Mallorca, ja els anys setanta, el geògraf Albert Quintana (QUINTANA 1979).

Aquest sòl rústic que reuneix un elevat valor paisatgístic s'ha tractat de preservar de diferents maneres des del Pla Territorial. D'una banda hem indicat ja una mesura –la prohibició de construir nous habitatges en sòl rústic– que ha de tenir una incidència clara en el futur immediat del sòl rústic menorquí,

però també es plantegen altres mesures més concretes, com delimitar zones d'interès paisatgístic, com ja també hem indicat, i la protecció de les visions més habituals de l'Illa, concretament la que s'obté des de les carreteres i els turons més freqüentats.

D'altra banda, també es plantegen mesures encaminades a una adequada gestió paisatgística del territori. En aquest sentit es marquen línies d'actuació que pretenen minimitzar l'impacte d'equipaments i infraestructures i ordenar les façanes de les edificacions rurals. La conservació dels diferents elements que componen la trama rural d'alta significació paisatgística és també impulsada pel Pla.

Menorca presenta, encara, un sòl rústic ben definit, un contrast clar entre el sòl urbà i el sòl rústic, però hi ha hagut intervencions que podrien arribar a desdibuixar i malmetre aquesta situació: les parcel·lacions que varen possibilitar els nuclis rurals. El Pla Territorial preveu 26 nuclis rurals i 10 horts d'esplai. Les determinacions que es prenen des del Pla van encaminades a tancar definitivament l'expansió de tots aquests nuclis, s'estableix la delimitació cartogràfica de tots ells i es posen els fonaments per tal que aquests nuclis puguin arribar a la legalització.

Una de les característiques de la situació urbanística de Menorca és, en general, el grau notable de seguiment i compliment dels diferents planejaments i normatives urbanístiques existents. Per tant, es tractava de tancar aquest procés d'expansió dels nuclis rurals que eren l'excepció a la norma.

⁴ Illes amb menys pressió humana, com pot ser, per exemple, l'illa de Còrsega, no han aconseguit aquesta harmonia entre paisatge humanitzat i paisatge natural. El paisatge s'ha vist «alterat» per l'home, malgrat que la incidència global sigui menor.

7. El poblament tradicional i l'ocupació turística de la costa

Menorca presenta uns espais molt humanitzats, ben definits, que es corresponen amb els sòls urbans, per contraposició amb el sòl rústic, que acabam de definir com a perfecte entramat, constituït pel sistema d'espais naturals i el sòl rústic humanitzat. Dins el conjunt de sòls urbans, diferenciam els que corresponen a nuclis tradicionals de població i els que són nuclis de recent implantació, segona meitat del segle XX, que són les urbanitzacions a la costa –trobam poques excepcions a aquest esquema, petites ocupacions del litoral de principis del segle XX, que es concentren fonamentalment a la zona de Llevant de l'Illa. D'aquesta manera es dibuixa una realitat, de forma esquemàtica, podem dir que existeix un poblament tradicional, interior –encara que les poblacions de Maó - es Castell, Ciutadella i Fornells tenen port de mar– i les urbanitzacions turístiques, a la costa –vegeu mapa.

L'espai que ocupa el conjunt del sòl urbà –2.674 ha– i del sòl urbanitzable –1.059 ha–, és prou significatiu; en conjunt suposa el 5,38% del total del territori insular.

Els nuclis tradicionals suposen solament l'ocupació de l'1,82% del territori de Menorca, mentre que les urbanitzacions, creades a la segona meitat del segle XX, suposen l'ocupació del 3,56%,⁵ gairebé tres vegades l'espai ocupat al llarg dels segles pel poblament tradicional.

Per tant, el Pla ha d'actuar definint el territori que es pot desenvolupar i també ha de tenir en compte els ritmes d'intervenció.

La diferenciació entre nuclis de poblament tradicional i nuclis turístics serà clau per preservar l'equilibri territorial de

Menorca. Existeixen a l'Illa poques excepcions a l'esquema de nuclis tradicionals enfront de nuclis turístics. El Pla pren una posició clara en la definició del futur poblament insular, facilitant la dinàmica pròpia dels nuclis tradicionals i restringint la de les urbanitzacions a la costa.

El Pla limita nous creixements a les urbanitzacions costaneres i també marca uns ritmes de desenvolupament d'aquestes, on es concentra l'activitat turística, sense establir diferències entre les edificacions que s'hagin de destinar a un ús turístic i les que, en principi, es destinen a ús residencial.

D'altra banda, preveu petits creixements dels nuclis de poblament tradicional i no marca el ritme de desenvolupament en aquests indrets, per tal de no crear tensions excessives sobre la població resident. Els creixements prevists dins els nuclis tradicionals són necessaris per tal de crear nou sòl que permeti desenvolupar habitatges a preu taxat.

A la gràfica hem representat el creixement que les DOT permetien per a l'illa de Menorca, que, traduït, aquest creixement, a població, suposa incrementar-la en 43.918 persones. El Pla Territorial de Menorca preveu la necessitat, abans expressada, de crear nou sòl per construir-hi habitatges a preu taxat, i aquests, conjuntament amb els lliures que hi van associats, suposen 3.583 nous habitatges, és a dir, poc més de 10.000 persones, la qual cosa suposa una quarta part del que les DOT haurien permès. Com ja hem indicat, tot aquest creixement s'ha previst exclusivament en els nuclis tradicionals, per tal de satisfer la demanda d'habitatge de la població resident.

⁵ Aquestes mesures han estat facilitades pel Servei de Cartografia del Consell Insular, a partir del SIG que forma part del PTI.

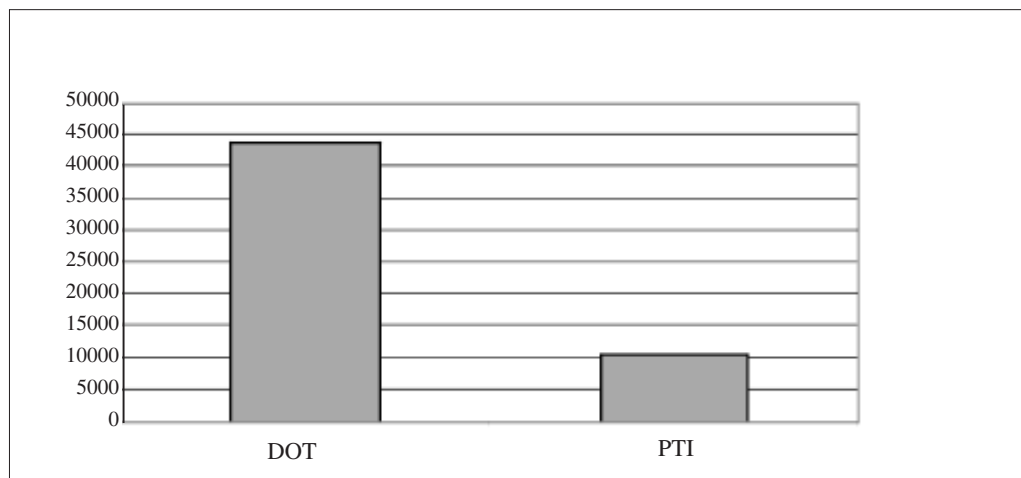


Fig. 2. Creixement de la població permès per les DOT i pel PTI.

8. Ordenar i controlar el creixement

Hem representat gràficament com està repartit el conjunt del sòl urbà i urbanitzable entre els diferents municipis, d'acord amb el

PTI. Hem de considerar, però, que les dimensions dels municipis són molt diferents, mentre el municipi de Ciutadella té 18.605 ha, el municipi des Castell té solament 1.161 ha –vegeu fig. 3.

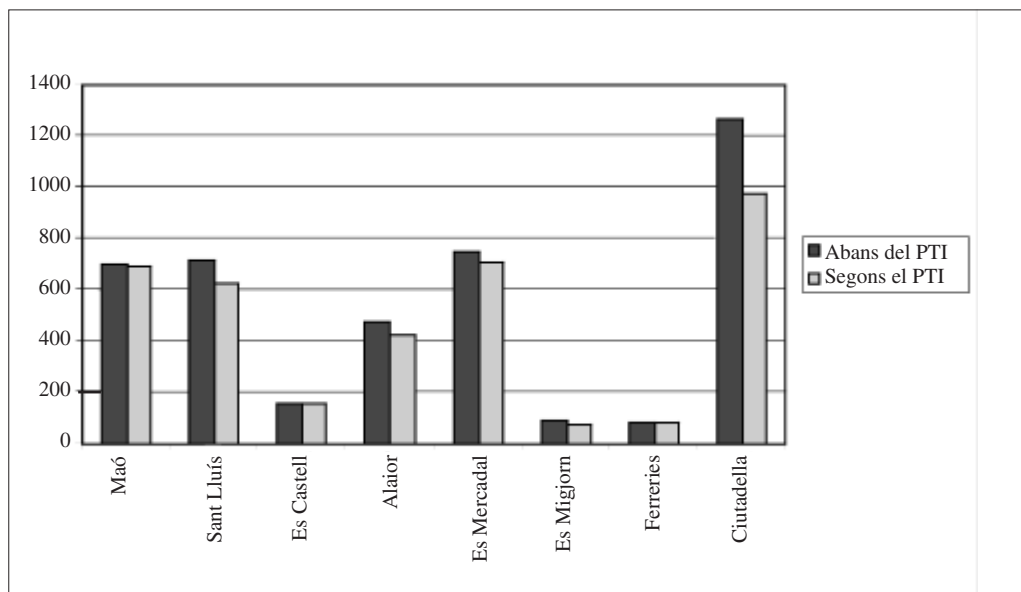


Fig. 3. Superfície ocupada pel sòl urbà i urbanitzable, als diferents municipis de Menorca, abans i després del PTI.

A la gràfica s'aprecia que la reducció global, quant a superfície, no és gaire significativa, però si posam en relació el sòl urbà i urbanitzable que es rebaixa a les zones turístiques, observam que el PTI suposa la reducció del 18,2% de la superfície urbana i urbanitzable d'aquestes zones i que es redueix més als municipis que tenien més sòl urbà i urbanitzable a la costa: Ciutadella, Sant Lluís, es Mercadal i Alaior.

Però el Pla utilitza com a element decisiu, més que la superfície ocupada, la pressió humana que l'illa pot arribar a suportar. Així s'utilitzen, fonamentalment, les places existents segons els diferents plans i normes subsidiàries municipals aprovats, diferenciant entre nuclis tradicionals i zones turístiques.

Taula 1. Capacitat de població a les zones turístiques i als nuclis tradicionals.

	Capacitat de població (any 2000)		
	Zones Turístiques	Nuclis tradicionals	Total
Alaior	22.416	16.035	38.451
Ciutadella	65.982	46.643	112.625
Es Castell	3.470	12.883	16.353
Ferries	1.603	9.654	11.257
Maó	3.338	53.634	56.972
Es Mercadal	34.763	4.417	39.180
Es Migjorn	4.666	2.295	6.961
Sant Lluís	17.431	4.637	22.068
Total	153.669	150.198	303.867

La taula 1 ha estat elaborada per l'equip tècnic del CIME i equip redactor del Pla i contrastat amb l'*Estudi de Sòl Vacant* (GOVERN DE LES ILLES BALEARS 2000).

Les dades evidencien situacions desiguals entre els diferents municipis de l'Illa. Alguns dels quals, com es Mercadal i Sant Lluís, presenten un patró d'especialització en oferta turística que abasta nivells característics d'alguns municipis del Llevant espanyol o de Mallorca.

Les zones residencials turístiques impliquen un fort consum de territori, hem vist que ocupen aproximadament tres ve-

gades més superfície que els nuclis tradicionals i ara observam que la capacitat de població –que preveuen els diferents plans– es globalment equivalent entre totes les zones turístiques i tots els nuclis tradicionals, a més la part executada és molt inferior a les zones turístiques. També s'observa que aquest sòl és d'alt valor paisatgístic i mediambiental. D'altra banda, aquests extensos nuclis costaners constitueixen un espai urbanitzat que exigeix ser mantingut i equipat adequadament per tal de poder atendre uns nivells de demanda que solament s'abasten en una quarta part dels dies de l'any.

El Pla Territorial de Menorca redueix places previstes (planificades als diferents planejaments) a les zones turístiques: de les 153.669 places previstes pels diferents planejaments per a aquestes zones, 74.199 ja estaven construïdes a l'inici del PTI, i de les gairebé 80.000 restants, el Pla preveu reduir-ne unes 60.000 –s'ha operat des de la seguretat jurídica, suprimint aquelles places que es trobaven en un estat menys desenvolupat de planejament i mancades de serveis. Per tant, quant a places, sí que és significativa la reducció.

9. La qüestió de l'habitatge

El Pla ha de resoldre els principals problemes que té plantejats la societat menorquina actual, un dels quals és, sens dubte, el problema de l'habitatge. Però s'ha de considerar en tot moment que la solució als problemes d'habitatge a preu assequible a Menorca no pot recaure, exclusivament, en el Pla Territorial, s'ha de cercar la concurrència dels altres esglaons de l'Administració (estatal, autonòmica i municipal).

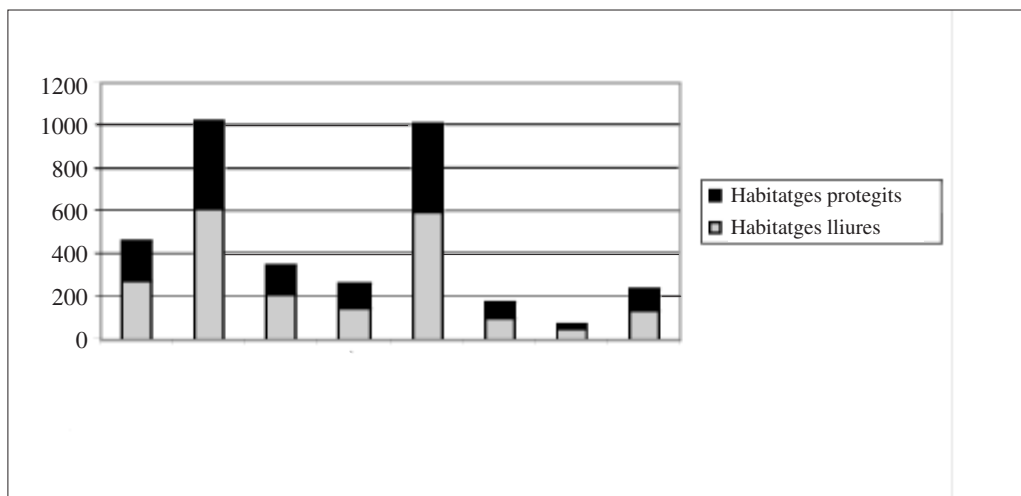


Fig. 4. Repartiment del creixement de població entre els municipis de Menorca, diferenciant entre habitatges lliures i protegits.

En els nuclis tradicionals, on s'ubiquen els nous creixements, necessaris per cobrir les necessitats d'habitatge a preu taxat, es preveu un creixement fixat en 10.749 places –el 40% del total del creixement previst. El període de referència del PTI és de deu anys i el creixement previst s'aplica a aquest període de temps.

El Pla preveu mesures per tal d'abastar diferents nivells de renda. No es tracta solament de construir habitatges per part de

l'IBAVI, sinó de proporcionar una oferta d'habitatge a preu taxat, que ha d'atendre una demanda diversa, que abasta rendes baixes i mitjanes.

A més el Pla expressa la conveniència de no concentrar a l'espai aquests tipus d'habitatges, que s'han d'integrar dins la xarxa urbana sense que es produeixin espais marginals. Han de ser petites actuacions ben repartides en el territori.

10. S'ha de donar resposta als problemes de transport i planificar les infraestructures

Quant al tema del transport col·lectiu, el Pla Territorial incorpora tot un conjunt de propostes –extretes del Pla Director Sectorial de Transports de les Illes Balears (GOVERN BALEAR 2004)– que han de permetre un nou funcionament del transport col·lectiu a Menorca. Es posen en relació totes les modalitats de transport –el que s'anomena transport intermodal, que permet enllaçar un tipus de transport, aeri o marítim, amb el transport col·lectiu terrestre–, s'intensifiquen freqüències, s'incrementen línies, es milloren els accessos i les instal·lacions.

Es tracta de modernitzar i dignificar el transport col·lectiu, fer-lo més accessible per facilitar-ne l'ús.

Totes aquestes mesures han de ser posades en marxa, a ser possible, conjuntament, i s'ha de realitzar també, simultàniament, una correcta difusió de les noves possibilitats que ofereix.

Totes aquestes actuacions, previstes en el PDS de Transports, són les que permetran fer un gir significatiu al transport col·lectiu a Menorca.

D'altra banda, les millores que es duguin a terme en el transport col·lectiu revertiran en la millora del trànsit a les carreteres.

Quant a les infraestructures, s'han de millorar en qualitat i seguretat i han d'estar dimensionades per satisfer una demanda propera a l'actual i no per a previsions de creixements importants que puguin posar en perill l'equilibri de l'illa.

El Pla no preveu l'obertura de nous vials, sinó que opta per una millora del conjunt de la xarxa, que la faci més permeable i flexible.

Les infraestructures són una peça fonamental en l'ordenació del territori i s'han de tractar analitzant totes les previsions que estableix el Pla. Hem indicat que el PTI de Menorca pretén equilibrar tot el territori insular i no preveu grans creixements. El mateix Pla recull la necessitat de realitzar un Pla Director Sectorial de Carreteres, que, d'acord amb la Llei de Transferències d'Ordenació del Territori als Consells Insulars –Llei 2/2001–, ha de ser realitzat i aprovat pel Consell Insular. Aquest Pla Sectorial Insular haurà de respectar les previsions generals que, quant a infraestructures, determina el Pla Territorial Insular.⁶

11. S'ha de donar satisfacció a les diverses demandes socials i, per tant, s'han de planificar bé els equipaments

La qualitat de vida dels menorquins ha de ser garantida. El Pla és equilibrador quant als equipaments. S'han analitzat les necessitats en tots els municipis i els equipaments es distribueixen de tal manera que els menorquins puguin tenir-hi fàcil accés i amb una distribució tal que permeti que cada població sigui potenciada i reforçada.

Quant a equipaments, s'han detectat mancances en les zones turístiques, que fonamentalment han desenvolupat l'aspecte residencial sense atendre altres necessitats associades. El PTI preveu corregir aquestes mancances i preveu els equipaments necessaris als nuclis turístics més desenvolupats.

Es preveuen les necessitats lligades a l'ensenyament, a la sanitat, a l'assistència social, culturals, esportives, joventut, comercial, protecció civil i seguretat, administració pública i altres equipaments, de tal manera

⁶ La Llei 14/2000, d'ordenació del territori, determina que els PDS d'àmbit insular estaran vinculats pels Plans Territorials Insulars.

que impliquin donar satisfacció a cada població i reduir el nombre de desplaçaments habituals.

També preveu el Pla diversos equipaments d'àmbit insular, que s'han ubicat segons les necessitats i especialitzacions de cada un dels municipis, procurant evitar la concentració excessiva en els dos municipis més grans: Maó i Ciutadella.

12. Activitat econòmica

Quant a l'economia, concretament quant a l'agricultura i a la ramaderia, s'ha de remarcar que més preservació del sòl rústic no ha de ser obstacle per al correcte desenvolupament agrícola i ramader. A més, aquesta major protecció que destina el sòl rústic a la seva condició d'espai agrícola i ramader i/o forestal duu implícit alliberar aquest tipus de sòl dels d'interessos urbanístics.

La indústria ha de ser potenciada i així el Pla possibilita nous creixements en sòl industrial.

El turisme, peça clau de l'economia menorquina actual, ha de ser conduït cap a paràmetres de qualitat, la qual cosa implica la millora dels equipaments i respectar els recursos naturals i la diversitat paisatgística.

Per tal de mantenir l'equilibri i la sostenibilitat, s'han d'adoptar mesures de contenció del creixement, però, com ja hem vist, diferenciant el propi de la població –en els nuclis tradicionals– del creixement urbanístic dins les zones turístiques. No s'estableixen diferències entre el creixement urbanístic dins les zones turístiques del pròpiament turístic, es considera que tota activitat que es desenvolupa a la costa està relacionada amb l'activitat turística, tant si l'objectiu és immediat com si és a llarg termini.

A més, la programació del creixement a les zones turístiques ha d'afavorir l'empresa de Menorca, evitant puntes de demanda inassolibles, i fent-lo, per tant, més regular

al llarg dels anys. També l'entrada escalonada de places dins el mercat turístic beneficiarà aquest sector.

El Pla preveu, d'una banda, una reducció molt significativa d'habitants potencials a les zones turístiques, que com ja hem apuntat, s'han calculat en uns 60.000.

A les zones turístiques s'ha de limitar el creixement, però es tracta de *limitar per transformar*, per tant, per avançar cap a una oferta turística de més qualitat.

Implica tot un procés de reconversió, que ha de suposar que aflori al mercat turístic molta de l'oferta *al·legal*, generant un producte de més qualitat. Aquest procés també ha d'incrementar l'activitat de la construcció, mentre aquesta oferta al·legal es va adaptant a les exigències de la normativa turística.

El Pla preveu que puguin passar places existents, actualment catalogades com a residencials, a places turístiques per tal d'aproximar-nos a la realitat d'aquest sector a l'illa de Menorca.

Conclusions

El Pla Territorial de Menorca presenta un enfocament integrador a un doble nivell:

D'una banda, articula el territori des de la posada en valor de les peces que l'integren; d'altra banda, supera la idea del planejament espacial com a superposició de programes sectorials.

El model de territori que defineix el Pla Territorial per a Menorca pretén dur a la pràctica el concepte de sostenibilitat, els eixos fonamentals que es formulen:

Crear un autèntic sistema d'espais naturals, incrementar la protecció del sòl rústic i reduir la pressió a la zona costanera, així ho manifesten. Es tracta d'aconseguir que l'economia de Menorca pugui seguir funcionant sense malmetre els recursos naturals.

L'economia actual, fortament especialitzada en el turisme, ha d'avançar cap a paràmetres de qualitat. Les urbanitzacions que ja estan prou consolidades s'han d'acabar de consolidar, millorant també els equipaments, que s'ha detectat que són escassos. No s'han de crear noves urbanitzacions i s'ha de rebaixar, dins les possibilitats que els diferents planejaments ens ofereixen, la pressió constructora lligada directament o indirectament al turisme. El nivell de desenvolupament que aquest ha anat adquirint permet ser una destinació turística clara, que a més ha de jugar amb les seves especials característiques, de més qualitat ambiental, d'interès cultural i de destinació tranquil·la.

L'economia de Menorca no ha d'abandonar altres sectors productius. Quant a l'agricultura i la ramaderia, s'han de conservar i potenciar, eliminant els interessos urbanístics sobre el sòl rústic i cercant aquelles activitats que poden ser perfectament compatibles amb l'activitat agrícola i ramadera. En aquest sentit el PTI preveu l'agroturisme com una activitat perfectament compatible. A més, el sector primari esdevé estratègic dins el model de territori que preveu el Pla Territorial. S'han d'emprendre iniciatives diverses que convergeixen en aquest sentit.

La indústria també s'ha de potenciar i el PTI preveu la possibilitat de la seva expansió.

Després de l'aprovació del Pla Territorial hi ha una immensa tasca que ha de fer possible la seva aplicació. En aquest sentit el Pla preveu una sèrie de mesures que van encaminades a facilitar aquesta complexa tasca. En primer lloc es crea l'*oficina tècnica de gestió i seguiment del Pla*, que ha de donar suport als diferents ajuntaments de l'Illa per desenvolupar la feina d'adaptació a aquest planejament. També aquesta mateixa oficina pot atendre les diferents consultes que els particulars, de forma individual o col·lectiva, puguin formular.

D'altra banda, la creació de l'*oficina tècnica per al recolzament dels ajuntaments en la protecció de la legalitat urbanística* ha de donar suport a aquells ajuntaments que ho sol·licitin. Aquesta és una tasca fonamental, que ha de permetre corregir actuacions que poden malmetre el bon desenvolupament del Pla Territorial Insular.

Una darrera qüestió que s'ha de remarcar és que aquest és el primer Pla Territorial de Menorca, però que des d'ara, ha de ser objecte –tal com preveu el mateix document en el seu articulat– d'un seguiment, mitjançant la creació d'un sistema d'indicadors del Pla, que l'ha de fer dinàmic i amb garanties en el moment que aquest hagi de ser revisat.

Bibliografia

CARDONA PASCUAL, L.; JUANEDA FRANCO, J. i DE PABLOS PONS, F. (1998): *Espais Naturals de Menorca*. Maó, Institut Menorquí d'Estudis.

CMMAD (COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO) (1987): *Nuestro futuro común*. Madrid. Alianza Editorial.

CNUMAD (1993): *Río '92, Programa 21*. MOPT, Serie Monografías, Tomo II, Madrid.

CONSELL INSULAR DE MENORCA, (1998): *Plan de desarrollo sostenible. Estudio de viabilidad*. Menorca, MAB UNESCO, Life, Consell Insular de Menorca.

— (2003): *Pla Territorial Insular: Memòria, Normativa i Plànols*.

GOVERN DE LES ILLES BALEARS (2000): *Estudi de Sòl Vacant*. Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports (document tècnic).

— (2004): *Pla Director Sectorial de Transports de les Illes Balears* (document tècnic).

MARÍ, S.; MÉNDEZ, A. i FLORIT, S. (1994): *Definició i estudi de zones agroambientals de Menorca*. Maó (inèdit).

MÉNDEZ, A. i VIDAL, A. (2001): «Una imatge impressionista del camp de Menorca». *Posidònia. Quadern de debat ambiental*, núm. 1, pàg. 83-88.

OQUIÑENA SMITH, B. (1999): *Litoral de Menorca*. Maó, Institut Menorquí d'Estudis.

QUINTANA PEÑUELA, A. (1979): *El sistema urbano de Mallorca*. Editorial Moll. Palma.

VIDAL, J. M.; RITA, J. i MARÍN, C. (1994): *Menorca Reserva de la Biosfera*. "Sa Nostra", Obra Social y Cultural - CIM - IME.