

EL PLAN TERRITORIAL INSULAR DE MENORCA: UN INSTRUMENTO PARA UN MODELO TURÍSTICO DE CALIDAD

Joana Maria Barceló Martí*

Resumen: El Plan Territorial Insular de Menorca (PTI) plantea un nuevo modelo de ordenación del territorio a partir del compromiso por la sostenibilidad y la solidaridad con las generaciones futuras. En un ejercicio de responsabilidad institucional, el Consell Insular de Menorca lideró un proceso de reflexión y consenso institucional y social para definir los parámetros que debían regir la actividad turística como sector estratégico de la economía insular. El camino elegido consiste en la promoción de la calidad a través de un modelo basado en la mejora del alojamiento turístico a partir de parámetros de no masificación, integración en el entorno y una tipología de edificaciones con capacidad de generación de renta y empleo.

Palabras clave: Menorca, Plan Territorial Insular, calidad turística, equilibrio ambiental.

I. INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad y el compromiso institucional y ciudadano de Menorca como territorio declarado Reserva de Biosfera por la UNESCO son los dos ejes fundamentales del Plan Territorial Insular (PTI) aprobado por el Consell Insular de Menorca en abril de 2003. Se trata de un instrumento de ordenación supramunicipal, integrador, capaz de superar la construcción del territorio insular como un mosaico fragmentado de planes municipales e inversiones sectoriales. Una propuesta de integración liderada por el Consell Insular de Menorca –en calidad de gobierno insular que ejerce la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y ordenación turística–, fruto de cuatro años de intenso trabajo y del obligado y necesario acuerdo institucional con los ocho ayuntamientos de la isla y el consenso económico y ciudadano, con el

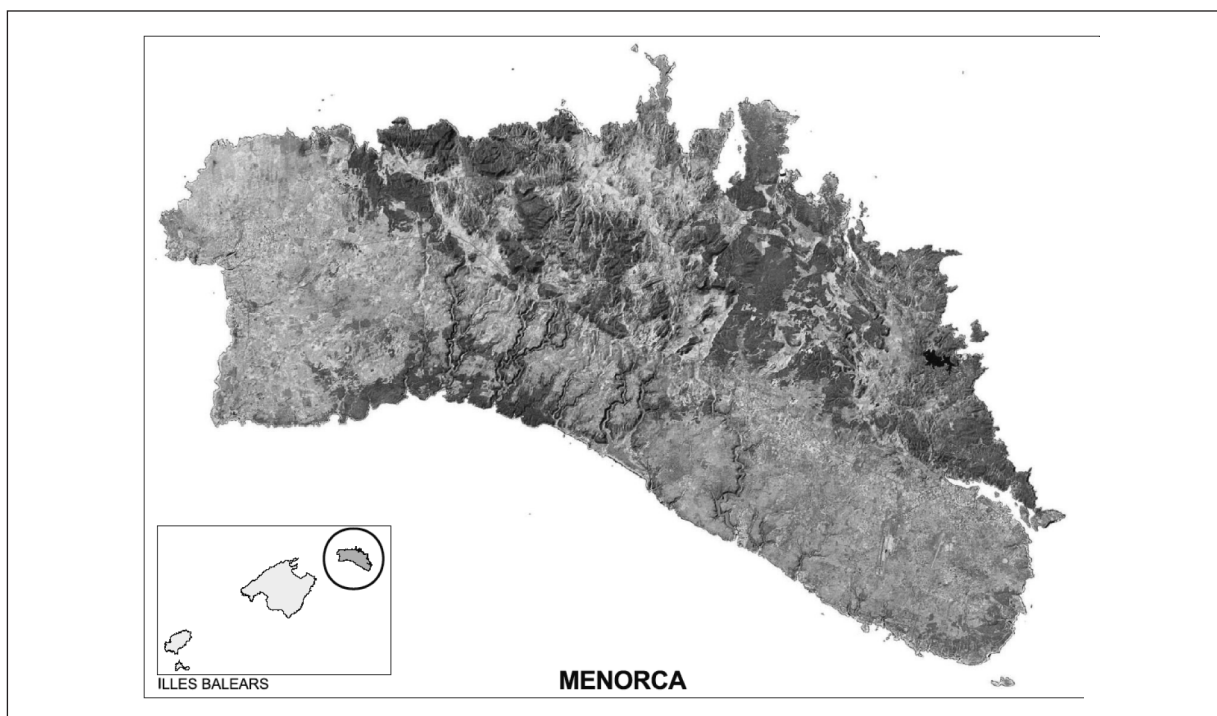
sector turístico y el de la construcción como afectados directos por el Plan Territorial.

El PTI constituyó la culminación de una extensa secuencia de iniciativas y reflexiones sobre la identidad de Menorca y su desarrollo se basó en una perspectiva estratégica, es decir, orientada a la resolución de los problemas y oportunidades más relevantes en el territorio menorquín; estableciendo objetivos, acciones y normas capaces de inducir los procesos de transformación territorial deseados.

Los principales compromisos o líneas de actuación que se había fijado el Consell Insular de Menorca consistían en facilitar el acceso a la vivienda, establecer los crecimientos de los núcleos tradicionales, ordenar el crecimiento turístico y, por tanto, abordar un Plan de Ordenación de la Oferta Turística, completar el sistema de espacios

* Presidenta del Consell Insular de Menorca..

Figura 1
Plano de situación de Menorca



protegidos, definir las infraestructuras y los equipamientos insulares así como dar cumplimiento a las Directrices de Ordenación Territorial fijadas por el Govern de las Illes Balears. El resultado es un modelo territorial basado en la consecución de un nuevo «equilibrio ambiental», vertebrado sobre la protección activa de los recursos naturales y el paisaje, la gestión prudente del territorio con desarrollos que se establecen a partir de la «capacidad de carga» de las distintas zonas, y estrategias para la transformación del sector turístico.

El turismo representa una de las piedras angulares del sistema socioeconómico de

Menorca y la isla es, a su vez, el principal capital de nuestro producto turístico. En un territorio limitado y frágil como Menorca, donde su riqueza paisajística, su valioso patrimonio ambiental y la calidad de vida de los ciudadanos son cualidades a preservar, era imprescindible una intervención de la administración para fijar estrategias a favor de un nuevo modelo turístico-territorial. Plenamente conscientes de la necesidad de ejercer la responsabilidad de decidir, desde el gobierno insular se puso en marcha el arduo trabajo político para introducir medidas correctoras hacia un cambio en la tipología de los alojamientos, una limitación de la capacidad turística y del ritmo de

construcción en las zonas turísticas de la isla.

La estrategia que se propuso desde el Consell se centró en un tratamiento integrado de todo el territorio y, por tanto, de todo un sector estratégico para Menorca. Todo el suelo de las zonas turísticas de la isla pasó a ser cualificado de uso turístico, compatible con el uso residencial, para ser ordenado por la administración insular. El Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT) –incluido en el PTI– establece disposiciones generales para toda la isla y determinaciones particulares para cada área turística en función de sus condicionamientos territoriales, ambientales y paisajísticos para

integrarlos en el nuevo modelo turístico, basado en la promoción de la calidad y la diversificación de la oferta.

II. DELIMITAR LA CAPACIDAD DE CRECIMIENTO TURÍSTICO

Los distintos planes generales de los ocho municipios planteaban un crecimiento en las zonas turísticas de 79.470 plazas, duplicando la capacidad edificada en el conjunto de la isla (74.199 plazas). El primer paso consistió en la revisión jurídica de la vigencia de los derechos urbanísticos en las zonas de crecimiento previstas en todos los términos municipales y en aquellas

Figura 2

Foto de la Playa de Na Macanet rodeada de muelles y donde se conserva un ambiente muy local y familiar



zonas iniciadas pero no completadas. La seguridad jurídica de las normas recogidas en el Plan Territorial era una cuestión clave como garantía de la autoridad política de la institución en sus actuaciones urbanísticas.

A partir de este análisis, se calificó como suelo rústico o agrario protegido el suelo urbanizable sobre el cual no existían derechos consolidados. En aquellas zonas turísticas consolidadas con suelo vacante, el proceso de delimitación de plazas se completó con dos tipos de actuaciones: planes de reordenación y planes de esponjamiento, a partir de un criterio básico: el impacto ambiental.

Por un lado, se fijaron operaciones de esponjamiento en aquellas zonas con elevados niveles de congestión con el objetivo de incrementar la dotación de zonas verdes y equipamientos. Las zonas de reordenación, en cambio, son aquellas en las que por su grado de ocupación no existían problemas

ambientales, paisajísticos o de saturación, pero que necesitaban una variación de los aprovechamientos y usos existentes en el suelo vacante para asegurar un modelo turístico de calidad.

Con las medidas aprobadas mediante el PTI, la capacidad de crecimiento turístico quedó limitada a 17.735 plazas, lo que representa un recorte de 60.000 plazas que en aquel momento estaban en proceso de ordenación.

Mediante el Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT) se defiende un modelo que garantice la sostenibilidad a largo plazo, basado en el alojamiento hotelero de calidad y las viviendas unifamiliares frente a los apartamentos y los complejos plurifamiliares. El modelo turístico alternativo persigue combinar la mejora del alojamiento turístico y el equilibrio de su tipología, primando la localización de hoteles con

Tabla 1
Capacidad de las zonas turísticas en número de plazas

	Zonas turísticas			Propuesta PTI		Diferencia
	Edificado	Vacante	Total	Vacante	Total	
Alaior	9.965	12.451	22.416	3.381	13.346	-9.070
Ciutadella	32.917	33.065	65.982	3.429	36.346	-29.636
Ferrerries	1.479	124	1.603	124	1.603	0
Maó	1.652	1.686	3.338	493	2.145	-1.193
Es Castell	1.300	2.170	3.470	15	1.315	-424
Sant Lluís	12.003	5.428	17.431	3.134	15.137	-2.294
Es Mercadal	11.381	23.382	34.763	6.814	18.195	-16.568
Es Migjorn Gran	3.502	1.164	4.666	345	3.847	-819
Total	74.199	79.470	153.669	17.735	91.934	-60.004

Fuente: Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio SL, el equipo redactor del PTI, a partir de los datos obtenidos en el trabajo de campo.

mayores efectos multiplicadores sobre el tejido económico y el menor impacto sobre el paisaje y la estacionalidad.

III. DEFINIR LAS TIPOLOGÍAS DE LOS NUEVOS ALOJAMIENTOS

Una vez delimitados los crecimientos en las zonas turísticas con derechos urbanísticos reconocidos era necesario definir los criterios para su desarrollo a partir de dos premisas básicas: la no masificación y el máximo valor añadido.

El 65% de la oferta turística de Menorca en el año 2003 eran apartamentos sin servicios y de baja calidad, un modelo de escaso valor añadido que no genera ocupación y sin apenas capacidad para incidir en los núcleos de población del entorno. A partir de la entrada en vigor del PTI, en las zonas turísticas solo se permiten dos tipos de edificaciones turísticas: el hotel y las viviendas unifamiliares. Ambas tipologías incorporan un conjunto de características que favorecen la creación de ocupación –un valor añadido a tener presente–, la diversificación de la oferta turística y la desestacionalización de la llegada del visitante.

Además, para la autorización de las nuevas plazas hoteleras se fijan unas condiciones determinadas. La altura de los edificios se limita a dos pisos a fin de lograr la máxima integración de los establecimientos hoteleros en el paisaje insular; se implanta una ratio turística progresiva en función del número de plazas que oscila entre los 65 m² hasta los 100m² por plaza; se limita la capacidad hasta un máximo de 450 plazas y una

categoría mínima de 4 y 5 estrellas. Se establecen, también, parámetros ambientales, de calidad y de equipamientos a la hora de conceder nuevas autorizaciones con el objetivo de dotarse de una oferta complementaria con capacidad para luchar contra la estacionalidad. Los criterios de ordenación que regulan las viviendas unifamiliares de nueva planta son: una altura máxima de planta baja y un piso; una edificabilidad máxima de 0,35 m² y el cumplimiento de la normativa de mejora de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.

En Menorca, por tanto, ya no es posible la construcción de nuevos bloques de apartamentos, una oferta masificadora y de escasos servicios.

IV. RITMO DE CRECIMIENTO ANUAL

A través del Plan Territorial, por tanto, se limitan las zonas de crecimiento al suelo hipotecado por unos derechos urbanísticos; se cambia el modelo de ordenación turística con dos únicas ofertas específicas y se incorpora un tercer aspecto que consiste en delimitar los ritmos de crecimiento en las zonas turísticas. El motivo: garantizar la estabilidad del sector de la construcción en la isla. El sistema de cuotas de crecimiento anual garantiza un crecimiento ordenado y sostenible en los años futuros, evita el colapso que provoca un crecimiento puntual desmesurado de nuevas plazas turísticas protegiendo, así, el sector de la construcción autóctono.

El acuerdo de limitar el crecimiento en las zonas turísticas –un acuerdo pactado con el

sector turístico y de la construcción— establece la cuota de hoteles en 600 plazas anuales. La cuota de vivienda turística se reparte entre los ocho ayuntamientos de la isla en función de los respectivos parámetros de suelo vacante y población de manera que, en el conjunto de Menorca, se podían autorizar un total de 1.052 viviendas durante el primer y segundo año de aplicación del PTI y 858 edificaciones a partir del tercer año.

En cuanto a los servicios turísticos que se prestan en el medio rural, el principal objetivo es garantizar el mantenimiento de las actividades agrarias como sustrato del modelo territorial de Menorca. Se permiten las fórmulas de hotel rural, agroturismo y

vivienda turística vacacional en construcciones anteriores a 1956, en las fincas que mantengan la actividad agrícola y no se permite un aumento de volumen o cambio de tipología de la edificación existente.

Cuatro años después de la entrada en vigor del Plan Territorial Insular, Menorca avanza en su apuesta por la sostenibilidad y una oferta turística de calidad. La isla está en condiciones para afrontar, con garantías, un crecimiento económico sostenido en el tiempo, capaz de generar ocupación, riqueza, mantener la cohesión social y preservar los valores ambientales que avalan nuestro compromiso como Reserva de Biosfera.