

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LV, Nº 217, otoño 2023

Págs. 911-918

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.19>

CC BY-NC-ND



Menorca, veinte años después: la Revisión del Plan Insular de Menorca, una oportunidad de avanzar en el desarrollo sostenible

Gemma PERIBÁÑEZ-AYALA

Arquitecta

Directora de la Revisión de 2023 y Coordinadora de la redacción del Plan Insular de 2003

Resumen: La isla de Menorca fue declarada Reserva de la Biosfera de la Unesco en el año 1993, atendiendo al alto grado de compatibilidad alcanzado entre el desarrollo de las actividades económicas, destacando entre ellas el turismo, el consumo de recursos y la conservación de un patrimonio y de un paisaje de una calidad excepcional. Desde el año 2003 ha contado con un Plan Territorial Insular que ha ordenado el territorio y el paisaje, pero también específicamente la actividad turística, y que ha permitido garantizar estas cualidades que la hicieron merecedora de esa declaración. El Plan Territorial Insular ha completado su revisión y actualización a los retos que se suceden después de dos décadas de vigencia con el objetivo de avanzar en el desarrollo sostenible, siendo esta una oportunidad de realizar una reflexión sobre el alcance de un documento de ordenación territorial, y la adecuación del modelo de desarrollo sostenible insular implantado.

Palabras clave: Paisaje; Urbanismo; Sostenibilidad; Patrimonio; Cambio Climático; Planeamiento Urbanístico; Planeamiento Territorial; Política Territorial; Turismo; UNESCO; Reserva de la Biosfera; Menorca; Islas Baleares.

Recibido: 26.09.2022; Revisado: 29.06.2023

Correo electrónico: gemma.peribanez@ezquiaga.com

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Menorca, twenty years after: the revision of the Menorca Island Plan, an opportunity to strength sustainable development

Abstract: The island of Menorca was declared a UNESCO Biosphere Reserve in 1993, due to the high degree of compatibility achieved between economic activities, highlighting tourism, resource consumption, and the preservation of an exceptional heritage and landscape. Since 2003, it has had an Insular Territorial Plan that has regulated the territory, landscape, and specifically tourism, ensuring these qualities that made it deserving of that designation. The Insular Territorial Plan has completed its review and update to address the challenges that have arisen over two decades, with the aim of advancing sustainable development. This provides an opportunity to reflect on the scope of a territorial planning document and the suitability of the implemented model of sustainable island development.

Keywords: Landscape; Urbanism; Sustainability; Heritage; Climate Change; Urban Planning; Territorial Planning; Territorial Policy; Tourism; UNESCO; Biosphere Reserve; Menorca; Balearic Islands.

1. Introducción

La Revisión del Plan Territorial Insular de 2023 ha obtenido la Aprobación Definitiva por el Pleno del Consell Insular de Menorca el pasado día 23 de mayo, publicada en el Boletín Oficial de las Islas Baleares (BOIB núm. 86 de 24/06/2023), siendo esta una oportunidad de realizar una reflexión sobre el alcance de un documento de ordenación territorial, y la adecuación del modelo de desarrollo sostenible insular que se implantó en el año 2003, y que tiene continuidad en el nuevo documento aprobado.

Menorca es una de las joyas del Mediterráneo que ha mantenido con éxito su identidad cultural y paisajística. Como resultado, se ha ganado el derecho a formar parte de la Red Mundial de Reservas Biosfera de la UNESCO. Sin embargo, en 2003, la singularidad de la isla estaba siendo amenazada por tres grandes problemas: en primer lugar, la expansión de los procesos de urbanización turística en la costa estaba aumentando el “consumo” de un territorio valioso y finito; en segundo lugar, las explotaciones agrarias tradicionales estaban siendo abandonadas y transformadas, garantes del mantenimiento del paisaje característico de la isla que constituía precisamente uno de sus mayores valores y atractivos; finalmente, el modelo turístico de “sol y playa” estaba en crisis debido a la creciente demanda de formatos más variados y complejos de ocio de gran tamaño, con gran impacto sobre el territorio insular.

Ante estas amenazas, el Plan Territorial Insular (PTI) de 2003 propuso un Modelo Territorial basado en la consecución de un nuevo “equilibrio ambiental”. Este modelo se fundamentó tanto en

la protección activa de los recursos naturales y del paisaje, como en una gestión prudente del territorio que tenga en cuenta la “capacidad de carga” del mismo. Esto significó limitar las nuevas actuaciones turísticas en la costa, al mismo tiempo que se promovió la revitalización de los núcleos tradicionales de población que han configurado históricamente el sistema de asentamientos de la isla. Esta estrategia representó una alternativa viable a los problemas mencionados anteriormente y contribuyó activamente a garantizar la sostenibilidad territorial de Menorca.

Desde la aprobación del Plan Territorial Insular de 2003, muchos de estos conceptos que eran innovadores han sido adoptados por una nueva cultura del territorio a nivel mundial. En 2007, España ratificó el Convenio Europeo del Paisaje, que reconoce el valor de los paisajes ordinarios, en particular aquellos vinculados a las explotaciones agrícolas tradicionales. Además, la Convención del Patrimonio Mundial Cultural y Natural ha ampliado la categoría de Paisajes Culturales, incorporada en 1992.

Durante los veinte años que se ha ido implementando el plan de 2003, se ha producido un avance significativo en el conocimiento científico y cartográfico de la isla, así como en la recuperación de su paisaje y un incremento sustancial de la memoria colectiva y el sentido de pertenencia en torno al valor del territorio insular. Actualmente se suman nuevos desafíos que deben afrontarse en un futuro inmediato y que forman parte de la Revisión del Plan Territorial Insular aprobada, como la sostenibilidad y la autosuficiencia energética, vinculadas a la promoción de energías limpias, y las exigencias derivadas de la mitigación y adaptación al cambio climático,

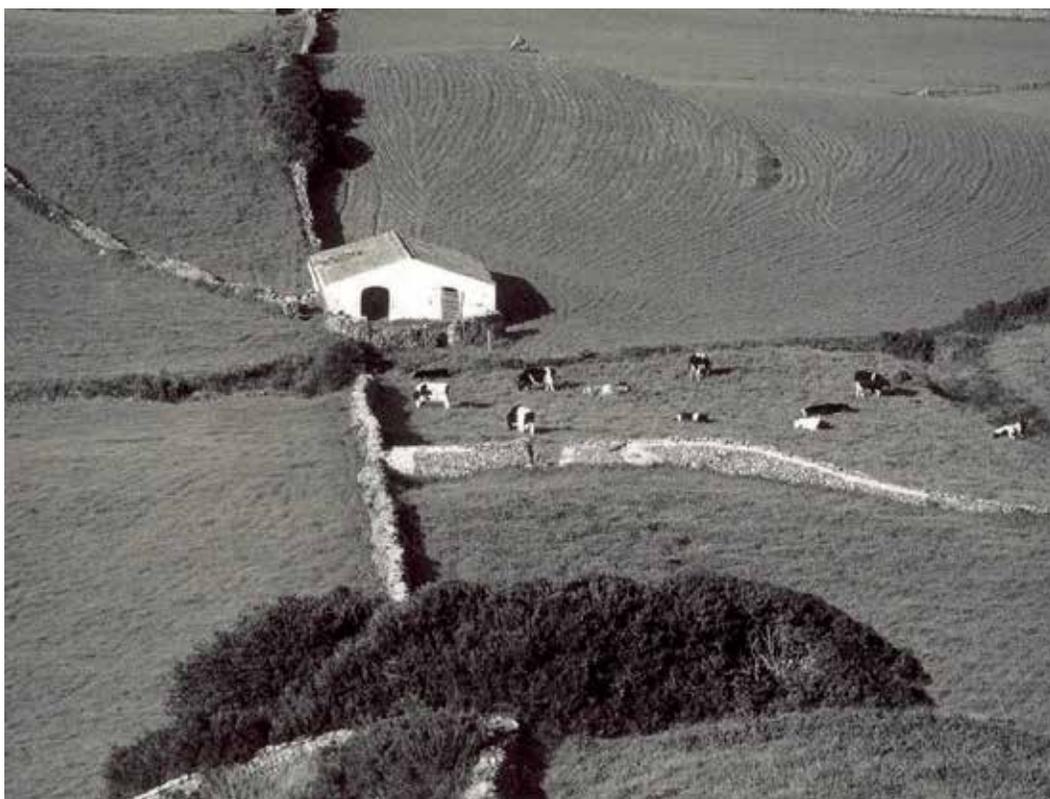


FIG. 1 / Explotación ganadera menorquina. La prevalencia de un territorio de base rural que permite el mantenimiento del valioso paisaje insular.

Fuente: Elaboración propia

como nuevas demandas que aparecen en la agenda del territorio.

En este contexto de cambios, también los principios de la Estrategia Territorial Europea, que inspiraron el PTI de 2003, han evolucionado y dado paso a reflexiones más complejas, como la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, la conferencia Habitat III en Quito en 2016 o la adopción de la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas. Todos estos nuevos marcos de referencia refuerzan la necesidad de abordar los retos territoriales desde una perspectiva integrada, que permita el desarrollo humano y económico sin comprometer el medio ambiente y la calidad de vida de las personas.

La revisión del Territorial de Menorca veinte años después permite seguir avanzando en el desarrollo sostenible del territorio insular desde el desarrollo económico y social. En el caso de Menorca, esto implica promover políticas activas para garantizar el derecho a una vivienda accesible para los nuevos hogares, en un

contexto de inflación continuada de los precios de los productos inmobiliarios generada por la demanda turística, la diversificación económica mediante un turismo inteligente y sostenible, respetuoso con el medio ambiente, la revitalización de la agricultura tradicional desde una perspectiva competitiva, o el desarrollo de la actividad productiva asociada tanto a la agricultura como a los sectores industriales de alto valor añadido que ya están presentes en la isla.

El Plan Territorial Insular no debe considerarse un documento estático e inflexible, sino más bien un instrumento de gobierno del territorio que permite a una comunidad tener una guía clara para orientar sus acciones públicas y privadas en base a unos principios compartidos. No se trata solamente de un conjunto de normas, sino de una herramienta de gestión que debe ser adaptada a las capacidades reales de las administraciones de la isla y evolucionar junto con la madurez de la comunidad y sus instituciones. Es crucial actualizar este instrumento de ordenación territorial, pero aún más

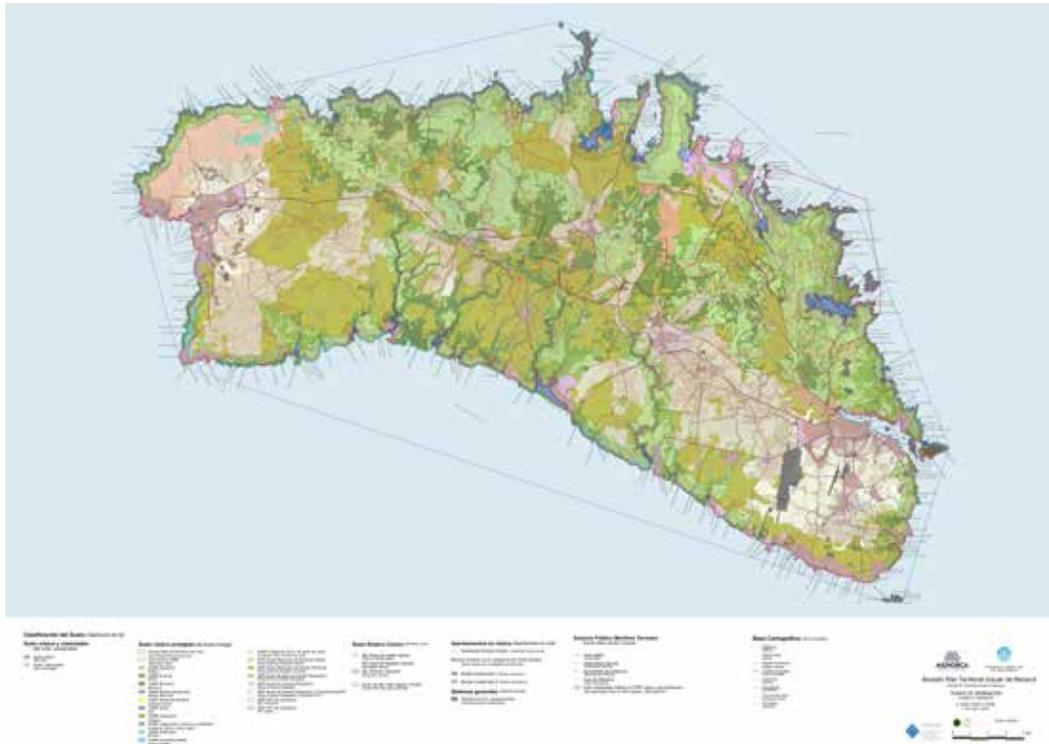
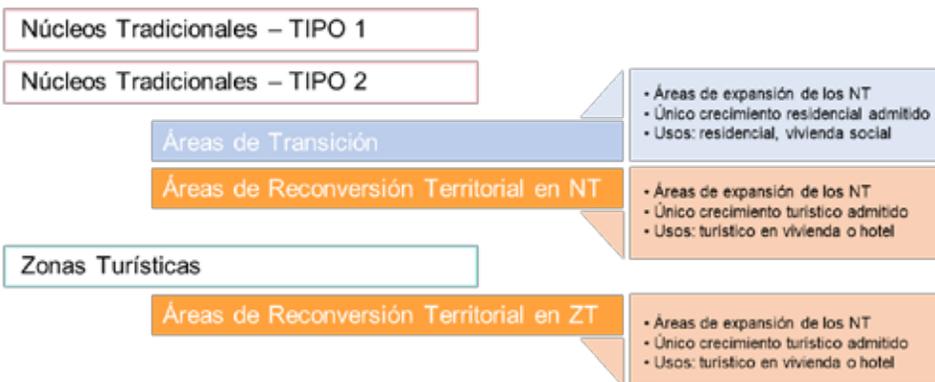


FIG. 2 / Plano de ordenación del suelo rústico de la revisión del Plan Territorial insular de Menorca 2023

Fuente: Consell Insular de Menorca <https://www.cime.es/Contingut.aspx?IdPub=114709>

Suelo Urbano y Urbanizable



Suelo Rustico



FIG. 3 / Definición del modelo espacial de ocupación del territorio. revisión del Plan Territorial insular de Menorca 2023

Fuente: Consell Insular de Menorca <https://www.cime.es/Contingut.aspx?IdPub=114709>

importante es renovar el acuerdo social que lo sustenta, recuperando el consenso social que hizo de Menorca un referente de lucidez cívica.

2. Modelo territorial: lecciones aprendidas en la revisión del PTI de 2003

La revisión del PTI asume la validez esencial del modelo territorial propuesto en 2003 entendiendo que ha permitido avanzar en la mejora sustancial de los indicadores medioambientales, en particular en una nítida limitación del consumo del recurso suelo, sin que ello haya supuesto una incidencia negativa en la evolución turística y el crecimiento económico.

Sin embargo, la consolidación y avance en el modelo territorial exige fundamentar la estrategia de ordenación territorial y las políticas públicas inducidas por el Plan en respuesta a una serie de tendencias que erosionan aspectos esenciales de este:

- Se ha producido un evidente traslado de la presión urbanizadora sobre el suelo rústico y se ha mantenido el crecimiento difuso del uso residencial sobre este, en numerosos casos de forma irregular, muchas veces alentado por el alquiler turístico vacacional.
- Se ha producido una reorientación o expansión del patrón de demanda turística hacia el suelo rústico con la creación de nuevas plazas turísticas en Agroturismos y Hoteles Rurales no previstas inicialmente en el Modelo Territorial vigente.
- Se hace necesario insistir, nuevamente en esta revisión del PTI en mantener la orientación de la demanda turística sobre zonas turísticas y reducir la presión sobre los suelos urbanos y urbanizables de los núcleos tradicionales que han de resolver residencia, actividades y servicios para la población residente.
- Se hace necesario avanzar en la mejora del paisaje urbano tanto en Zonas Turísticas como en Núcleos Tradicionales para corregir tendencias de obsolescencia y declive edificatorio y urbano.

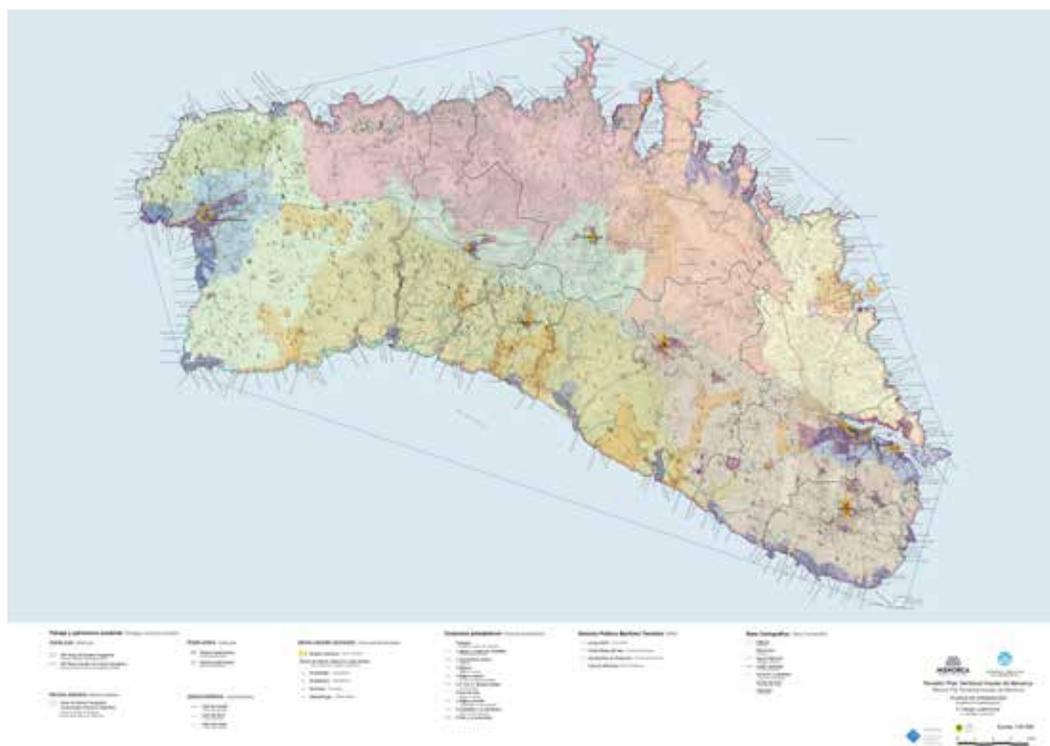


FIG. 4 / Plano de ordenación del paisaje y patrimonio de la revisión del Plan Territorial insular de Menorca 2023

Fuente: Consell Insular de Menorca <https://www.cime.es/Contingut.aspx?IdPub=114709>

- Es necesaria la adaptación del Plan Territorial a nuevos principios fundamentales de desarrollo sostenible como: resiliencia ambiental, económica y social; mitigación de los efectos del cambio climático; ahorro y producción de energía renovable; gestión responsable del ciclo del agua; gestión de residuos; reconocimiento de la diversidad social, fomento de la participación, inclusión y cohesión ciudadana.

3. Estrategias y líneas de actuación del Plan Territorial Insular 2023

La revisión del Plan Territorial Insular en el ámbito del uso y gestión del territorio insular de Menorca conduce a plantear la necesidad de postular nuevos paradigmas:

- Mejora de la calidad de vida de los ciudadanos resultado del constante avance en la ordenación racional, equilibrada, sostenible y resiliente del territorio insular y el litoral, de sus recursos naturales y el paisaje que ya inició el Plan Territorial de 2003.
- La definición de una estructura espacial adecuada que proporcione el marco idóneo para un desarrollo socioeconómico compatible con el objetivo anterior y la necesaria cohesión territorial y social. Un territorio insular capaz de dar solución a las necesidades de sus habitantes, integrando las externalidades positivas del turismo y limitando las negativas respecto al consumo de territorio y recursos, o el acceso a la vivienda.
- El equilibrio armónico entre la conservación, mejora, rehabilitación y desarrollo urbano, y la protección y mejora de los recursos ambientales, los espacios de interés natural y agrario, y los paisajes culturales como el específico de la Menorca Talayótica, actualmente en la lista española para su inclusión en la lista Patrimonio de la Humanidad de UNESCO.
- La gestión de los recursos naturales, los residuos, la producción de energía renovable, para la que se definen expresamente los espacios más adecuados para su instalación, basada en la planificación integrada de los usos del suelo, las actividades y los flujos de energía, con objeto de asegurar el mantenimiento de los ciclos ecológicos esenciales, disminuir las presiones sobre el medio ambiente, y alcanzar el equilibrio y autosuficiencia energética.
- La mejora del ciclo del agua, con especial atención a la reducción del consumo y la reutilización de las aguas depuradas para la recuperación de los acuíferos, y para garantizar la seguridad y calidad hídricas del territorio en un contexto de sobreexplotación y cambio climático.
- La utilización prudente y equilibrada de los espacios naturales, rurales y urbanos; el control de la demanda de movilidad y tráfico rodado; la preservación de la cantidad y calidad de los recursos como el agua, aire, suelo y subsuelo, los ecosistemas de interés y los paisajes naturales y urbanos.
- La salvaguarda de los conjuntos urbanos de interés y del patrimonio edificado; y la prevención y el control tanto de los riesgos naturales previsibles como de los tecnológicos, así como de la contaminación y los elementos nocivos de cualquier tipo.
- Reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático, mediante la adaptación, mitigación y reducción del riesgo de desastres.
- La puesta en valor el paisaje como un capital territorial, un servicio suministrado por el capital natural y un valor cultural, fundamentales para el desarrollo insular y como recurso para el desarrollo económico que necesita de un traslado de los ingresos turísticos como actividades complementarias a las actividades agrarias en activo y de dimensión adecuada, en modelos de agroturismos, agroestadias, o de cultura y ocio. Esta firme apuesta por la lectura transversal del paisaje ha permitido incorporar a la Revisión del PTI, como parte de su ordenación, y que se incluye en su normativa específica las Directrices de Paisaje Insular.
- La promoción de la integración y cohesión sociales previendo capacidades de rehabilitación y construcción de nueva edificación suficientes para satisfacer, sin discriminación, las necesidades presentes y futuras de vivienda asequible, de localización y desarrollo de actividades económicas de interés general, de equipamientos públicos e infraestructuras, teniendo en cuenta especialmente el equilibrio espacial entre empleo y vivienda, la movilidad sostenible y la gestión eficiente del agua, los recursos y la energía.
- Refuerzo de las tecnologías de la información, comunicaciones y equipamientos para asegurar el desarrollo de la sociedad del conocimiento y conexión de redes globales de innovación, y el mantenimiento de la población preparada.
- Establecer las fórmulas para que la comunidad científica, los actores sociales, las administraciones públicas y la comunidad menorquina mantengan y avancen en el debate científico y social que permita decidir con conocimiento de consecuencia sobre su futuro, sobre la gestión o la dinámica de su territorio.

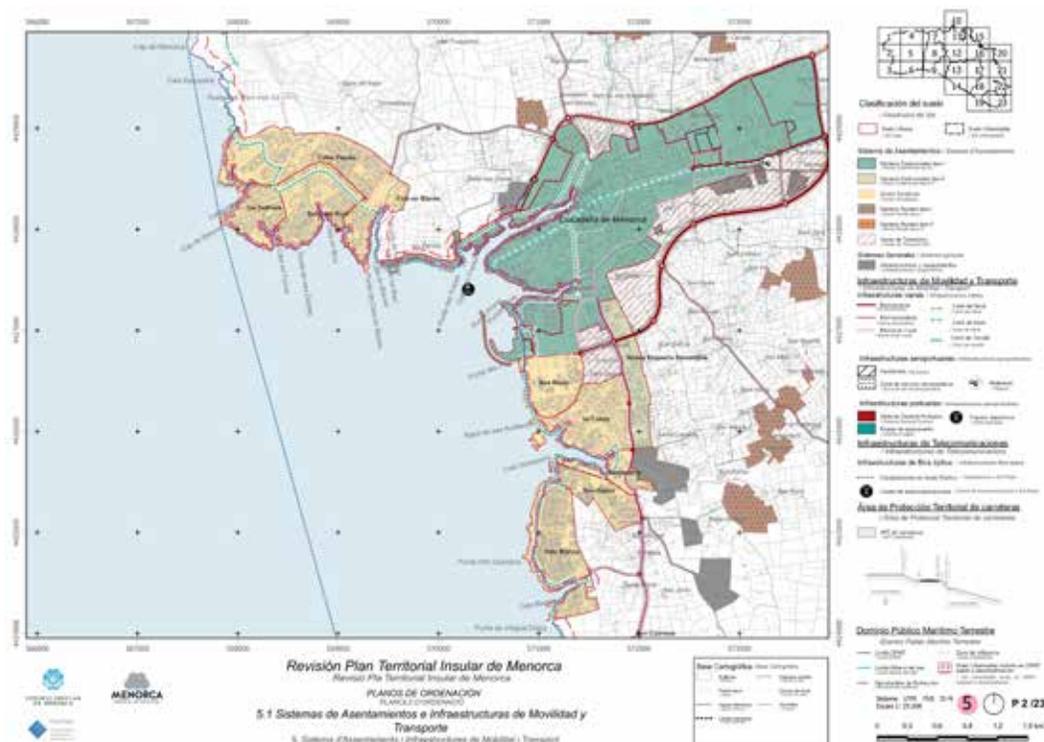


FIG. 5 / Plano de ordenación. sistema de asentamientos y red de transporte. revisión del Plan Territorial insular de Menorca 2023

Fuente: Consell Insular de Menorca <https://www.cime.es/Contingut.aspx?idPub=114709>

- Integración de las políticas públicas sectoriales que inciden en el territorio y la iniciativa privada para la consecución efectiva del modelo territorial construido desde el 2003, y un elevado grado de cohesión territorial.
- Integración de una perspectiva de género en todas las fases de desarrollo del plan mediante el examen de aspectos como la movilidad, dotaciones, seguridad o diseño en el territorio de las piezas urbanas y su desarrollo a través de planes sectoriales específicos.

4. La planificación espacial insular como marco de referencia del planeamiento municipal

La experiencia acumulada en estos veinte años de aplicación del PTI, que ahora se reformula en su Revisión recientemente aprobada, permite asegurar que ha actuado positivamente en su diálogo con el planeamiento municipal desde el desarrollo sostenible insular. Instrumentos de planificación diferentes en sus escalas y

alcances, el PTI y los Planeamientos Municipales, que han encontrado su punto de encuentro desde una visión estratégica de conjunto que se ha anticipado a los cambios con garantía de mantenimiento de la calidad del territorio, desde su puesta en valor y su protección activa, un territorio cuyo atractivo es además el marco de su competitividad futura.

El mantenimiento y puesta en valor del territorio, de su paisaje y de la agricultura como garante del mismo; la exclusión de nueva ocupación del territorio litoral destinada a usos turísticos, y ordenación de las actividades en el territorio rural que acoge la presión turística que se desplaza hacia el interior pero que se orienta exclusivamente como usos complementarios de la actividad agraria; la prudencia en el consumo de recursos no renovables, no sólo el suelo, cuanto el ciclo del agua o la energía; y la apuesta firme de dar solución primera a las necesidades de vivienda para la población residente de precio asequible en los nuevos suelos que puedan calificarse; son elementos de continuidad que profundizan en la ordenación territorial sostenible del territorio insular menorquín.

Por último, la lectura integrada del territorio realizada desde el PTI de 2003, sobre la que abunda la Revisión de 2023, ha hecho posible avanzar en la Declaración de la Cultura Talayótica de Menorca como parte integrante de la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO, contando con informe positivo del *International Council on Monuments and Sites* (ICOMOS No 1528rev) para su inclusión, como paso definitivo para que sea el Comité de Patrimonio Mundial quien otorgue esta distinción en la 45ª sesión que se celebrará en septiembre de este año en Riad (Arabia Saudí).

5. Referencias normativas y jurídicas

Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial. *Boletín Oficial de las Islas Baleares* núm. 157 Ext de 27 de diciembre de 2000 y *Boletín Oficial del Estado* núm. 17 de 19 de enero de 2001
Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears. *Boletín Oficial de las Islas Baleares*

núm. 160 de 29 de diciembre de 2017 y *Boletín Oficial del Estado* núm. 20 de 23 de enero de 2018
Instrumento de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000 (2007): *Boletín Oficial del Estado*, 31, de 5 de febrero de 2008, 6259 a 6263 [https://www.boe.es/eli/es/ai/2000/10/20/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/2000/10/20/(1))
Convención del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972): <https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>
Estrategia Territorial Europea (1999): Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999. Publicada por la Comisión Europea <https://www.adta.es/documentos/estadoeuropa/1999%20UE%20Estrategia%20Territorial%20Europea.pdf>

6. Listado de Acrónimos/Siglas

ICOMOS: International Council on Monuments and Sites
PTI: Plan Territorial Insular
UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization