

Algunes qüestions territorials per al debat tot observant Menorca¹

Onofre Rullan

Professor de Geografia de la Universitat de les Illes Balears i membre del Grup d'Investigació sobre Sostenibilitat i Territori (GIST)

.....

Analitzar el procés territorial que ha experimentat l'illa de Menorca d'ençà de la seva declaració com a reserva de biosfera (1993) i de l'aprovació del seu Pla territorial insular (PTI) suposa una doble dificultat que convé explicitar de bon començament.

Se suposa que un dels fruits de la declaració del 1993 ha estat precisament el PTI del 2003, si més no la seva filosofia territorial, el rerefons ideològic en què s'ha fonamentat. Per la seva banda, el que ha passat des del punt de vista territorial des del 2003 fins al 2008 se suposa que és, si més no en part, fruit del que ha determinat el PTI. Es tracta, per tant, d'una espècie de reacció en cadena els fruits finals de la qual s'haurien de començar a entreveure. Però aquí rau segurament el principal error analític de partida: pensar que els plans territorials i urbanístics són sobirans absoluts en qüestions territorials i urbanístiques. Sense negar la seva importància cal aclarir, d'entrada, que els principals vectors de pressió urbanística i territorial s'escapen del control de les administracions locals, insulars i autonòmiques: energia, crèdit, aeroport, port de Maó... Fins i tot, en els temps neoliberals que ens ha tocat patir, un té tendència a pensar que aquests vectors s'escapen del tot del control efectiu de les administracions i dels ciutadans. La dificultat rau en esbrinar "quina part de responsabilitat" cal atribuir a la declaració del 1993 i al pla del 2003 atès que, des de l'urbanisme i l'ordenació del territori, els vectors de pressió esmentats no es poden sotmetre (no sé si es vol) a controls que en limitin el creixement.

¹ La investigació que dona lloc a aquest article es finança amb el projecte d'investigació titulat "La funcionalització turística de las Islas Baleares (1955-2000): adaptación territorial y crisis ecológica del archipiélago" (SEJ2006-07256/GEOG) del Ministerio de Ciencia y Tecnología del Govern espanyol.

La segona dificultat per a l'anàlisi deriva del fet de no comptar amb altres exemples insulars i mediterranis que, per analogia, ens poguessin ajudar a esbrinar si hauria passat quelcom diferent sense la declaració del 1993. Menorca és, efectivament, l'única illa reserva de biosfera de la Mediterrània alhora que les Balears són, molt probablement, les illes amb plans i lleis territorials més "reguladors" del *Mare nostrum*. És veritat que també Mallorca i Eivissa-Formentera compten amb els seus corresponents PTIs aprovats respectivament el 2004 i 2005 però, a efectes analítics, la veritat és que no serveix la comparança, ja que aquests dos darrers plans no combreguen amb la mateixa filosofia territorial de fons del pla menorquí -almenys la filosofia territorial explicitada i publicitada.

Plantejades, si més no sumàriament, les dificultats, vegem què ens diuen les dades territorials des de la declaració del 1993 i com s'han vist, o s'haguessin pogut veure, afectades pel PTI del 2003.

1. Les tendències observades des del 1993

L'any 1993 érem a les portes d'un dels més llargs i intensos cicles expansius de l'economia occidental. Un cicle que ara, el 2008, ja s'ha esgotat. Especialment després de la fallida del mercat de les "punt com", com és ben sabut, ha estat el mercat immobiliari qui més afluència de capitals inversors ha rebut, i el tan esmentat "paisatge de les grues" no és més que una de les manifestacions d'aquesta allau financera que cerca, amb desesperació, on aterrar i emprendre la cursa de la revalorització.

D'aquest aterratge no se n'han lliurat les Balears i Menorca no n'ha estat una excepció, no hi ha hagut una "via menorquina" diferenciada de la d'Eivissa i Mallorca. Hi havia, com a Mallorca i a Eivissa, solars disponibles, capitals disponibles, aeroport disponible, energia disponible, ports disponibles... En altres paraules: Menorca, com la resta de les Balears, estava disponible i els vectors de pressió no s'han autocontingut. Però vegem quin ha estat el comportament d'aquests vectors de pressió d'ençà del 1993 passant pel 2003 (Taules 1 i 2).

Tot observant l'evolució dels vectors de pressió ambiental i les seves taxes de creixement, malgrat l'encara curta sèrie històrica 2003-07, es conclou fàcilment que la hipotètica afectació de la declaració de 1993 i del PTI de 2003 sobre els esmentats vectors ha estat imperceptible, si més no a escala insular.

Taula 1. Evolució dels principals vectors de pressió ambientals a Menorca observats entre 1993 i 2007

	1993	2003	2007	Increment 1993-2007
Població de dret	67.541	81.067	90.235	22.694
Número d'habitatges	42.851	51.843	58.051	15.200
Places turístiques regulades	41.616	47.319	49.931	8.315
Tones transportades pel port de Maó	522.844	1.032.775	1.305.655	78.2811
Energia final consumida (tep)	84497	145532	150.926	66.429

Font: OBSAM, sèrie 'Evolució econòmica de la Caixa de Balears' i Memòria 2007 de l'Autoritat Portuària de les Balears

Taula 2. Taxes de creixement dels principals vectors de pressió ambientals a Menorca entre 1993 i 2007

	1993-2003	2003-2007	1993-2007
Població de dret	1,84	2,71	2,09
Número d'habitatges	1,92	2,87	2,19
Places turístiques regulades	1,29	1,35	1,31
Tones transportades pel port de Maó	7,02	6,04	6,76
Energia final consumida (tep)	2,59	0,91	4,23

Font: Elaboració pròpia a partir de la Taula 1

En tot cas es pot matisar que el creixement ha estat més intens pel que fa al que podríem anomenar variables "de flux" (tones transportades, energia) que respecte a les que podríem anomenar variables "d'estoc" (població, habitatges, places). És a dir, que malgrat les fites de 1993 i 2003 l'illa ha seguit creixent, es mesuri com es mesuri, però ho ha fet especialment quant al consum d'energia i de materials. Des d'aquest punt de vista es pot concloure que la Menorca de 2007 és menys sostenible ambientalment que la del 2003 i, encara menys que la del 1993.

Dues explicacions no excloents es poden posar sobre la taula per explicar aquestes dades. Per un costat, es pot argüir que les variables de flux, com ara l'energia i els materials, s'escapen del control de l'administració insular i, per l'altre, que tant la

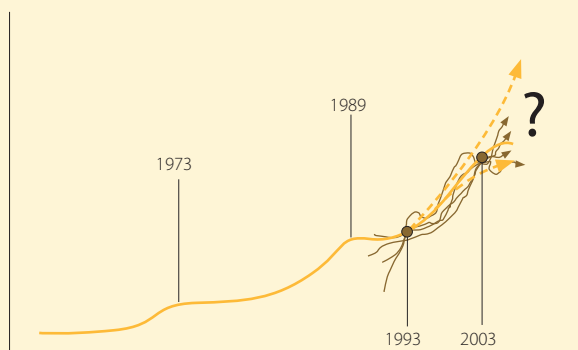


Figura 1. Tendències a mitjà i llarg termini de l'illa de Menorca. *Font:* Elaboració pròpia a partir de la Taula 1

declaració del 1993 com, especialment, el pla del 2003 fixen el seu punt d'atenció exclusivament en l'estoc territorial. Així es limiten (ja veurem que poc) les possibilitats edificatòries però res no es diu de les possibilitats de consum. Tant la declaració com el pla parlen especialment d'exopaisatge i pràcticament gens de criptopaisatge en el sentit que donà a aquests termes González Bernáldez. Es pot defensar la no urbanització, i es pot protegir territori, paral·lelament a l'autorització de l'ampliació de les capacitats de gestionar fluxos dels sistemes portuaris, aeroportuaris i energètics.

En qualsevol cas, la qüestió pertinent que cal plantejar és si, sense la declaració de Menorca com a reserva de biosfera ni l'aprovació del PTI, les variables que comentem haurien crescut menys, igual o més del que ho han fet, tal com s'interroga la Figura 1. A la gràfica s'hi han superposat les dades observades de les variables de la Taula 1 tot homogeneïtzant l'escala de les ordenades.

2. La influència constatada del PTI des del 2003

La reputació del PTI de Menorca, tant a escala balear com espanyola, és molt superior a la dels plans de Mallorca i Eivissa-Formentera. Premis i reconeixements a part, però, quines són les principals determinacions introduïdes pel PTI de 2003? Són tots els seus aspectes mereixedors de l'elogi sostenibilista? En la nostra opinió, i posats a sintetitzar, diríem que són tres els aspectes més destacats del pla. Dos són de clara

vocació sostenibilista: la regulació del sòl rústic i l'establiment de quotes de llicències a les zones turístiques costaneres; el tercer, en canvi, -una decisió implícita, no explícita- és d'encuny clarament insostenibilista: la capacitat de càrrega urbanística que el pla manté per a la totalitat de l'illa. Comencem pels aspectes més positius.

2.1 El sòl rústic

Sens dubte un dels aspectes més emblemàtics del PTI de Menorca és el que afecta el sòl rústic (articles 50 a 66), si més no per comparació amb els PTI de les altres Balears, on les mesures de contenció de la pressió edificatòria són inexistent (Pitiüses) o pràcticament inexistent (Mallorca).

La creació de les Àrees naturals d'interès territorial (ANIT) i de les Àrees d'interès paisatgístic (AIP) com a complements de la llei d'espais naturals de Balears de 1991 (LEN'91) i amb funcions de corredor ecològic com a sòl rústic protegit completa, a escala menorquina, el mapa d'espais protegits de més valor ambiental del sòl rústic. Però és segurament la prohibició genèrica de nous habitatges en tot el sòl rústic de Menorca la mesura més important en aquesta classe de sòl. Una mesura que, tot s'ha de dir, és més fàcil d'adoptar en una illa amb un parcel·lari encara poc fraccionat, sobretot si es compara amb Mallorca i, especialment, amb Eivissa i Formentera. La posada en marxa, el 2005, del Consorci de Disciplina Urbanística és la mesura necessàriament complementària per fer efectiva aquesta mesura.

Tanmateix, d'aquesta mesura en queden exclosos els anomenats nuclis rurals. En total són 29 parcel·lacions rústiques de les quals només les tres de Maó havien nascut a l'empara de legislació. Tots aquests nuclis s'hauran d'ordenar mitjançant un pla especial i, a hores d'ara (novembre de 2008), només s'ha aprovat el del Camp Sang (a Sant Lluís). Sembla que la disparitat d'interessos entre els propietaris que ja tenen quelcom construït i els que no és el principal obstacle per a la formació, tramitació i aprovació dels 28 plans especials restants.

El que tampoc sembla que hagi quallat han estat els anomenats horts d'espai en parcel·lacions existents (10 en total), atès que tampoc no s'ha aprovat cap pla especial dels exigits pel PTI per regular-los.

El camp menorquí, però, a dia d'avui és el més preservat de les Balears. Malgrat que s'hi puguin autoritzar usos no agropecuaris, el que és cert és que els usos residencials de nova planta ara mateix no poden entrar en competència amb els més genuïnament rústics.

2.2. Les quotes

La regulació temporal del ritme d'atorgament de llicències per a les noves places d'allotjament hoteler (amb excepcions) i residencials i turístiques a les zones turístiques costaneres és segurament un dels aspectes més novedosos del pla territorial de Menorca².

El capítol II (*Programació del procés d'edificació i d'ús del sòl*) del títol VI (*Creixement residencial turístic i programació del procés d'edificació i d'ús del sòl*), en els seus 5 articles (del 40 al 44) concentra el més substantiu de la mesura. En concret determina (art. 40.1.a) que els dos primers anys només es poden atorgar llicències per a 1.052 places residencials i turístiques (sense comptar les hotelers) a les zones costaneres, i 858 a partir del tercer any; quant als usos hotelers, el límit és de 600 places anuals de nova planta i afecta el conjunt de l'illa (art. 40.1.b)³. Tanmateix hi ha set supòsits d'excepció al còmput del nombre màxim d'atorgaments possibles (art. 40.2), entre els que destaquen les conversions d'habitatges residencials en turístics i les ampliacions d'hotels als nuclis tradicionals i al medi rural.

Hi ha, per tant, un règim diferent en funció de si ens trobem davant nuclis tradicionals o turístics, que és tant com dir que siguin majoritàriament usats per població permanent o no. I, encara, a les zones turístiques costaneres s'exclouen del règim general costaner sotmès a quota els nuclis de Fornells i de les urbanitzacions residencials del port de Maó.

La Figura 2 mostra el mapa d'àmbits urbans afectats de manera més expressa per la quota residencial i turística. Al mapa es poden apreciar els nuclis turístics (trama de quadres) en règim de quota i els tradicionals (trama plena), que no hi estan sotmesos. Entre aquestes darrers es poden diferenciar els relacionats a l'article 45.1 dels relacionats al 45.2 per l'àrea de transició (trama de punts) que envolta els primers i no els segons.

² L'origen de la mesura és canari però, amb la seva arribada a les illes Balears –via Calvià–, es va perfeccionar tot i que la Comissió d'Urbanisme de Mallorca en denegà l'aprovació definitiva. Va arribar a ser vigent només en el cas de Menorca amb l'aprovació del PTI de 2003, malgrat haver-ho intentat també altres administracions (Rullan, 2005).

³ Excepte els 17 nuclis tradicionals detallats a l'article 45.2, on queda exclosa "la implantació de l'ús turístic en qualsevol modalitat d'allotjament hoteler" (art. 46.1.c). Es tracta del que podríem anomenar "nuclis tradicionals secundaris" de menor calada que els principals esmentats a l'article 45.1: Maó, Ciutadella, Alaior, Ferreries, Fornells, es Mercadal, Sant Climent, Sant Lluís, es Castell i es Migjorn Gran.



Figura 2. Zones turístiques i nuclis tradicionals de Menorca. La trama de quadres correspon als nuclis turístics en règim de quota; la plena, als nuclis tradicionals que no hi estan sotmesos. Entre aquests darrers hom pot distingir entre els nuclis relacionats a l'art. 45.1 i els de l'art. 45.2, per l'àrea de transició (trama de punts no sotmesa a quota) que envolta els primers. *Font:* Elaboració de Josep Manchado a partir del PTI de Menorca

I què ha passat d'ençà del 2003⁴? Resumidament es pot afirmar que la demanda no ha assolit l'oferta, i això que han estat anys de fort creixement econòmic.

La primera dada a destacar és que, de 2003 a 2008, només s'han autoritzat dos hotels afectats per la quota anual: l'any 2003, amb una quota de 376 places⁵, només s'autoritza l'hotel "Port de Ciutadella" (179 places), i el 2004, amb una quota de 600 places, només s'autoritza el "Biniancollet Mar" (180 places). Entre el 2005 i el 2008 no s'ha autoritzat cap nova plaça sotmesa a quota. En conjunt la demanda ha estat molt per davall del ritme màxim previst de les esmentades 600 places anuals. Entre 2003 i 2008 hi havia 3.376 places disponibles de les quals només se n'autoritzen 359, el 10,6% de l'oferta disponible.

⁴ Només disposem de dades turístiques procedents de la informació que centralitza el Consell Insular de Menorca a partir de les seves autoritzacions, una informació que ens ha facilitat Azucena Jiménez a qui volem manifestar el nostre agraïment. Pel que fa a les places residencials no turístiques, atès que la informació pertany a cadascun dels ajuntaments, només hem pogut comptar amb dades de Maó per als anys 2005 a 2008 i des Mercadal per al 2007 -i agraïm des d'aquí la disponibilitat de tots dos ajuntaments

⁵ Per aquest any la quota no era de 600 places com per a la resta d'anys, atès que s'havia de reduir en proporció al nombre de dies de vigència del PTI dins del 2003

Taula 3. Placés turístiques autoritzades entre 2003 i 2007

	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Sotmeses a quota						
Placés turístiques	179	180	0	0	0	359
No sotmeses a quota						
Placés en medi rural	0	0	36	2	0	38
Placés de ciutat	179	263	0	30	24	496
Habitatges turístics	0	126	500	569	184	1.379
TOTAL	358	569	536	601	208	2.272

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Consell Insular de Menorca

Però, com hem assenyalat, hi ha altres tipus de placés que sí que poden ser autoritzades i no estan sotmeses a quota: les placés en medi rural, les ampliacions d'hotels de ciutat i els habitatges turístics a partir de placés ja existents. La Taula 3 resumeix totes aquestes dades.

Com queda reflectit també a la Figura 3, la línia mitjana d'autoritzacions turístiques, fins i tot incloent les placés no sotmeses a quota, s'ha mogut per sota (454 de mitjana) de les 600 placés que el pla estableix com a sotmeses a quota. La demanda de les sotmeses a quota, com ja hem apuntat, no ha arribat a l'11% del que es podia autoritzar. Podríem dir que només les placés d'habitatges turístics s'han deixat veure en l'estadística d'aquests anys, unes placés que tanmateix cal aclarir que no són de nova planta sinó legalitzacions turístiques d'habitatges que ja es dedicaven a l'allotjament. La figura relaciona totes les placés autoritzades, tot remarcant el nivell de les 600 que el PTI sotmet a quota.

Quant a les autoritzacions residencials en zones turístiques costaneres, només disposem, com ja hem assenyalat, de les dades de Maó per a una sèrie temporal mínimament significativa (2005-08). En aquest cas també val la mateixa conclusió anterior: la demanda ha estat per davall de l'oferta. Es podien atorgar 127 placés anuals a les dues úniques zones turístiques maoneses (Binidali i es Canutells), i la demanda cap any no ha superat les 30.

Però amb independència que el mecanisme de les quotes hagi aconseguit o no "calmar el ritme de creixement", com era el seu objectiu inicial, hi havia el dubte sobre la

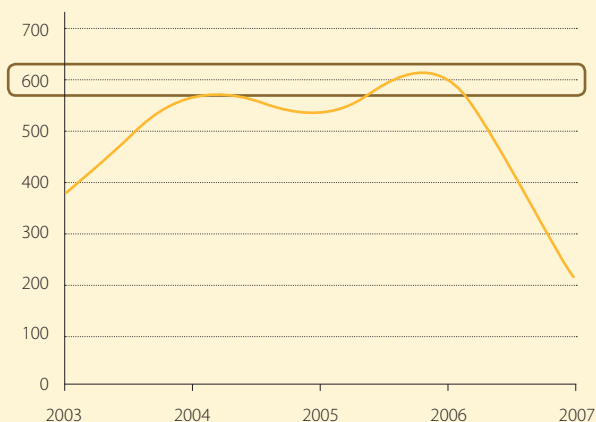


Figura 3. Places turístiques autoritzades a Menorca, per anys, des que es va aprovar el PTI. Font: Consell Insular de Menorca

legalitat de la mesura, atès el que disposava la legislació de les Illes Balears de 2003. La polèmica sobre la legalitat o no d'establir quotes anuals màximes de places autoritzables, o dit en altres paraules, de limitar l'edificació també en el temps, s'establí entre dues tesis discrepants, com vàrem assenyalar en una altra ocasió: *"Mientras sus detractores insistían en que la legislación balear sobre disciplina urbanística establece que una vez obtenida la licencia 'se podrán iniciar las obras' [artículo 7.3 de la Ley 10/1990, de 23 d'octubre, de disciplina urbanística], los defensores de la legalidad de la norma remarcaban que la misma no debe ser enjuiciada a la luz de la disciplina urbanística sino como una limitación más del contenido urbanístico de la propiedad, del 'ius aedificandi'"* (Rullan, 2005 i 2006: 33).

Les tesis desfavorables tingueren el seu principal referent en el dictamen del Consell Consultiu número 37/2001, de 19-04-2001, elaborat a petició de la Comissió d'Urbanisme de Mallorca arran de l'intent de Calvià d'introduir el mecanisme en el seu pla urbanístic municipal, i que donà lloc, precisament, a la denegació ja citada (v. nota 2). Les tesis favorables foren enarborades per diversos informes, especialment els dels juristes Avel·lí Blasco i Luciano Parejo. Seria precisament aquest darrer jurista, participant en l'equip redactor del PTI de 2003, qui donaria forma als articles 40 a 44 del pla i qui defensaria el Consell de Menorca en el contenciós administratiu interposat el mateix 2003 contra l'aprovació del pla per, entre d'altres, el tema de les quotes.

El 2 de juliol de 2008 el Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears fallà sobre l'esmentada qüestió en una sentència⁶ que succintament ve a dir el següent:

1. No hi ha inconvenient a establir el mecanisme de les quotes urbanístiques a la llum del que estableix la Llei 10/1990, de 23 d'octubre, de disciplina urbanística, contràriament al que argumenta el Consell Consultiu el 2001 (ap. A-D del fonament de dret 7è, p. 14-17).
2. Sí que hi ha norma habilitant de caire urbanístic per a la programació temporal, per imposar el "moment de l'eficàcia de l'acció constructiva" provinent tant de la legislació estatal com de l'autonòmica (ap. E-F del fonament de dret 7è, p. 17-18).
3. Malgrat els punts anteriors el Tribunal anul·la, per ser contrari a l'ordenament jurídic, una part de l'article 44, tot i que les parts no havien argumentat en el sentit que ho fa el tribunal. Es tracta de l'apartat 1.2a de l'article 44, que determinava la "denegació de la llicència", no el retard en l'inici de les obres, si les sol·licituds d'un any sobrepassen la quota de tres anys. Això, segons el Tribunal, "*sí que está afectando un contenido básico del derecho estatutario de la propiedad, y el Plan, como norma reglamentaria, carece de fuerza normativa para esta supresión*" (pg. 19). Una denegació de llicència urbanística que es podria fer mitjançant norma amb rang de llei, no reglamentària com els plans. Això no afecta la denegació, per estar fora de quota, de les llicències turístiques, per a les quals, segons la sentència, sí que hi ha títol habilitant.

En resum, segons la sentència del TSJIB que comentem "*se acepta la imposición en el retraso del inicio de las obras sobre la premisa de que ello no supone restricción en la patrimonialización de los aprovechamientos urbanísticos concedidos con la licencia – sino simple retraso en el limitado ámbito de su materialización constructiva- y que ello no contraviene ni el contenido básico del derecho estatutario de la propiedad ni afecta a la igualdad en el contenido del derecho porque, a partir de la entrada en vigor, todos tienen derecho a licencia que sea conforme con el plan y todos se someten a un régimen de turnos conforme al igualitario y objetivo criterio temporal, pero cuando la consecuencia de la falta de cupos libres es la denegación de la licencia, entonces sí que el Plan es instrumento de rango insuficiente para suprimir el derecho.*"

⁶ Sentència 373, votada i fallada l'1 de juliol de 2008, de la Sala d'allò Contenciós Administratiu del TSJIB, dimanant del recurs contenciós administratiu seguit a instàncies de l'entitat PRINCESA DE SON BOU S.L. representat pel Procurador D. Juan Cerdó Frias i assistit pel Lletrat D. José Mir Cerdó i com a Administració demandada el CONSELL ISULAR DE MENORCA, representada per la Procuradora D. Montserrat Montaner Ponce i assistida pel Lletrat D. Luciano Parejo Alonso, (21 pàgines). En concret interessa destacar el Fonament de Dret setè (pàg. 13-20): *Acerca de la supuesta nulidad del capítulo 2º del título VI del PTM (Arts. 40 y ss.) sobre programación temporal de licencias y de adjudicación de plazas turísticas*. No ens consta que la sentència, pel que fa al tema de les quotes, hagi estat recorreguda davant del Tribunal Suprem, pel que s'ha de considerar ferma i, per tant, aclaridora de la polèmica jurídica que s'establí entre 1999 i 2003

D'aquesta sentència se'n deriven dues conclusions importants:

1. L'Ajuntament de Calvià tenia raó quan, entre 1999 i 2001, argumentava a favor del mecanisme davant la Comissió d'Urbanisme de Mallorca i el Consell Consultiu. A més, la proposta de Calvià de 1999 no preveia la denegació per excés de quota que el PTI de Menorca preveu i que el Tribunal és l'únic que anul·la.
2. Tots els ajuntaments i consells insulars que vulguin poden establir quotes màximes en l'atorgament de llicències. No cal esperar a cap habilitació expressa amb rang de llei, contràriament al que defensava el Consell Consultiu; l'únic que no poden fer és establir cap supòsit de denegació de llicència per excedir la quota.

2.3. La capacitat de càrrega urbanística

El sistema urbanístic espanyol, des de 1956, reconeix als propietaris del sòl el dret preferent a apropiarse de les plusvàlues urbanístiques (que genera la pròpia administració amb l'aprovació de plans) a canvi d'assumir determinats deures, especialment el d'urbanització. Com a conseqüència d'això els plans urbanístics vénen a blindar l'edificació possible a favor dels propietaris dels terrenys que el pla diu que "han d'acollir" l'edificació. Uns terrenys que són, teòricament, els més escaients per acollir-la. Tot plegat, altre cop teòricament, sense esbrinar de qui són els terrenys, sense mirar el cadastre.

La quantia de l'edificació possible l'estableixen els paràmetres urbanístics a l'ús: coeficients d'edificabilitat o profunditats edificables, altures i índexs d'intensitat d'ús, per citar els més importants. Aquests paràmetres representen els límits formals i morfològics materialitzables que blinden el pla urbanístic a favor d'uns propietaris que *a priori*, teòricament, desconeix. Així la llicència esdevé un simple acte reglat que només concreta, a escala de projecte, el que el pla ja ha reconegut com a dret dels "anònims" propietaris.

Aquest sistema, segons els estudis comparats, és més aviat singular; no compta amb gaires equivalències internacionals. Arreu, el que més aviat crea drets és la llicència i no el pla, per la qual cosa no se solen fer, com aquí, càlculs de capacitat urbanística potencial segons els plans. En altres països el que se sol calcular és quanta aigua hi ha dins del tassó i quanta volem que se n'hi afegixi, no com de gros hem fet el tassó per tal que, si els propietaris volen, l'omplin.

Del que portem dit se'n dedueixen algunes derivades que cal tenir en compte. En primer lloc, en altres països l'aprovació dels plans no és sotmesa a la pressió que s'exer-

ceix en el nostre cas: com que els plans no reparteixen drets a urbanitzar i/o edificar, la discussió és de caire menys "crematístic" i, en conseqüència, no apareixen els nostres vergonyosos casos de requalificacions urbanístiques fraudulentas. En segon lloc, mentre aquí tenim un parc construït que és la part plena d'un got amb molta més capacitat (en el millor dels casos sol estar un 50% ple), per a la major part de la resta de sistemes urbanístics el parc construït és tot el got i va creixent a mesura que es van assumint, sense cap obligació a fer-ho, els projectes. Uns projectes condicionats no pels plans sinó per les variables de fons esmentades.

Al cap i a la fi pot ser que el resultat final del procés sigui semblant quant a grau d'insostenibilitat de tots els sistemes urbans occidentals però hi ha, com a mínim, dues diferències que cal remarcar. Per un costat, assenyalar que a l'Estat espanyol l'apropiació de les plusvàlues urbanístiques molt sovint estan enrevoltades de paraules tan malsonants com especulació i corrupció. Per un altre costat, palesar com la pressió constant per aconseguir l'aprovació d'uns plans que blindin l'aprofitament als particulars amb més capacitat d'influir en les decisions de l'administració genera l'autopropulsió cap a la insostenibilitat -és la cobdícia de l'aprofitament blindat, la que mou tot l'entramat i no la viabilitat social, ecològica i econòmica dels projectes⁷.

Els recents (2008) casos de presumpta corrupció associada a les àrees de reconversió territorial (ART) arran de l'aprovació del PTI de Mallorca (2004) han estat possibles, entre d'altres, gràcies a aquest paradigma urbanístic singular que es dona a Espanya. El PTI mallorquí, absorbint funcions típicament urbanístiques dels ajuntaments, blindava l'aprofitament a favor d'uns determinats terrenys, i usa la "vareta màgica" de la classificació i qualificació urbanística, amb la qual cosa la potencial corrupció puja com la saba cap als òrgans de l'administració actuant. En el cas del PTI pitiús (2005) el problema és semblant: el pla pretenia recuperar la condició urbanitzable d'un bon grapat de sectors sense pla parcial aprovat i vinculats a influents personalitats de la vida pública eivissenca que ara (2008) el TSJIB anul·la per injustificat⁸.

En el cas de Menorca no s'han donat (o com a mínim no han transcendit) casos de presumpta corrupció de la mateixa magnitud. El PTI menorquí ha retallat urbanitzables més que "moure" aprofitaments d'un indret a un altre, com a Mallorca, o intentar recuperar urbanitzables, com a Eivissa, però, malgrat l'absència de corrupció,

⁷ Per a una anàlisi comparativa dels nostres sistemes urbanístics front als estrangers és imprescindible consultar l'obra de Javier García-Bellido (<http://www.ub.es/geocrit/garcibel.htm> i <http://perso.wanadoo.es/javgb78/>) [consultada 2008-12-28], especialment García-Bellido (1999)

⁸ <http://www.gengob.org/cgi-bin/ndpview.asp?xViewID=364> [consultada 2008-12-28]

Menorca no resta protegida del model tendencial cap a la insostenibilitat, i és que sense corrupció també és pot ser insostenible. Parlem-ne.

Quin era el dimensionat global dels plans urbanístics menorquins abans i després de l'aprovació del PTI i quin ha estat el grau d'execució edificatòria posterior a l'any 2003? La capacitat màxima dels plans en sòl urbà i urbanitzable de l'illa de Menorca ha estat avaluada en diverses ocasions i han estat força diverses les xifres resultants (Rullan, 2002: 131). La darrera xifra de capacitat global la proporcionà la informació que es generà arran de la tramitació i aprovació de les Directrius d'ordenació territorial (DOT) de 1999: 500.000 places de capacitat per al conjunt de l'illa de Menorca com a resultat de la suma de les capacitats dels plans urbanístics municipals aleshores vigents⁹. Aquesta xifra, posteriorment, s'ha anat oblidant, tapada per la de "capacitat en sòl vacant"¹⁰, és a dir, per la capacitat dels solars buits de sòl urbà i dels solars potencials de sòl urbanitzable. Un concepte més restrictiu i que no abasta tota la capacitat dels plans. El propi director de l'Àrea d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Medi Ambient quan s'elaborava el PTI de Menorca ho ha reconegut: *el concepte de "capacitat vacant" no preveu ni "edificabilitat vacant" ni "aprofitament residencial vacant"* (Manchado, 2005: 65). I és que, a part de solars buits, hi ha solars ocupats que no han esgotat la seva edificabilitat ja que s'hi poden fer més altures, més ocupació ... i, entre els que han esgotat la seva edificabilitat, n'hi ha que poden incrementar la seva capacitat d'allotjament tot subdividint-se o canviant d'ús.

Partint, doncs, de les 500.000 places de capacitat total dels plans menorquins que van calcular les DOT i restant les 170.000 existents el 2003 i les 130.000 que hi havia en sòl vacant (Manchado, 2005: 69) resulta que hi hauria unes 200.000 places en edificis que no havien esgotat la seva edificabilitat o en edificis que, havent-la esgotada, podien generar més aprofitament d'allotjament tot subdividint-se o canviant d'ús. És el que a la Figura 4 s'anomena edificabilitat vacant i aprofitament residencial vacant. Un got, per tant, que l'any 2003 només estava al 34% de la seva capacitat.

I què va modificar, d'aquest quadre, el PTI? Arrodonint el números, va descarregar 50.000 places i va permetre que els ajuntaments, si volen, en carreguin 10.000 de noves, deixant en total una descàrrega efectiva de 40.000 places.

⁹ La disparitat d'aquests càlculs obliga a la prudència a l'hora d'usar-los. Hi ha hagut dades oficials que situen el llistó per sobre de les 600.000 places i estudis que ho fan per sota de les 400.000. Aquí agafarem com a referència la xifra de 500.000 per ser la darrera que coneixem feta pública pel Govern de les Illes Balears ja que, al seu moment, el PTI de Menorca no va calcular aquesta dada, sinó que es va limitar a sumar, al parc existent, la capacitat en sòl vacant, obviant l'edificabilitat vacant en edificis que no l'han esgotada i l'aprofitament turístic-residencial vacant en edificis existents

¹⁰ Especialment arran de l'estudi de SITIBSA (2002) que, per a 31 de desembre de 2001, donava la xifra de 104.042 places en sòl vacant per a l'illa de Menorca

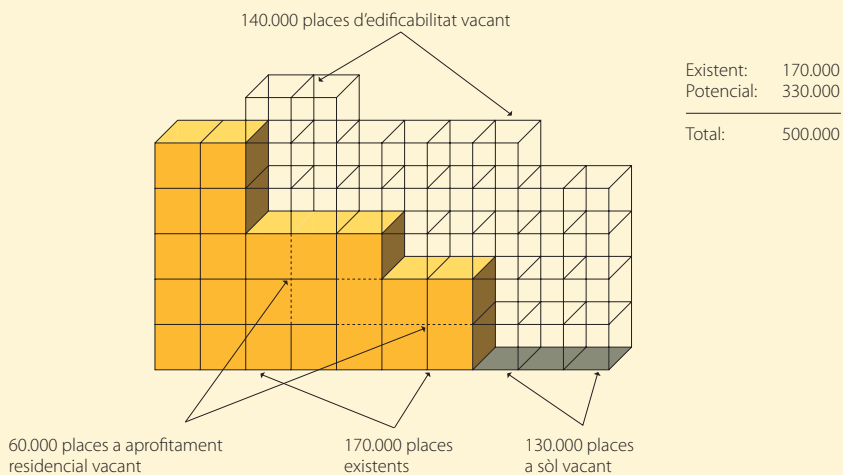


Figura 4. La capacitat dels plans de Menorca abans de l'aprovació del PTI. *Font:* Elaboració pròpia a partir de Rullan (2002: 131) i Manchado (2005: 69)

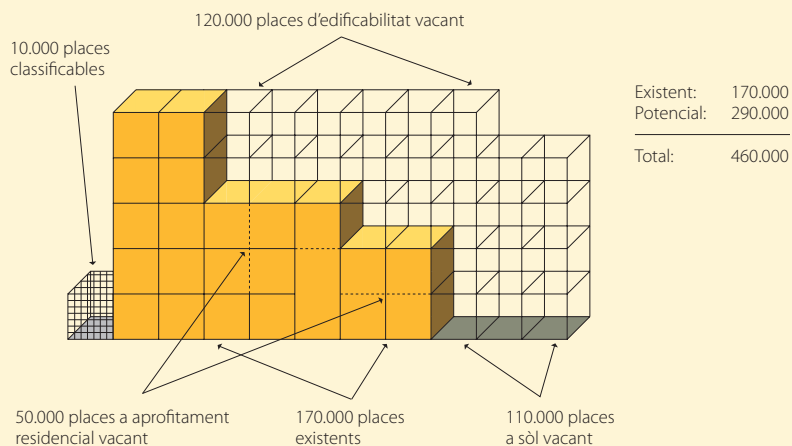


Figura 5. La capacitat dels plans de Menorca després de l'aprovació del PTI. *Font:* Elaboració pròpia a partir de Rullan (2002: 131) i Manchado (2005: 66-9)

Taula 4. Increment de places entre 2003 i 2007

	Places turístiques	Número d'habitatges	Places en habitatges (x3)
2007	49.931	58.051	174.153
2003	47.619	51.846	155.538
Increment	2.312	6.205	18.615

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'OBSAM i de la Conselleria de Turisme del Govern de les Illes Balears

La descàrrega es va produir per tres vies diferents: a) per la reclassificació a rústic de 12 sectors urbanitzables no desenvolupats de les zones turístiques, b) per una reducció d'aprofitament als sectors mig desenvolupats, d'entre el 40 i el 70%, en ser inclosos dins d'àrees de reconversió territorial (ART) i c) per la prohibició dels usos residencials plurifamiliars a les zones turístiques, quedant reduïda la possibilitat residencial d'aquests àmbits a hotels i xalets. Tot plegat suposa, com ja hem dit, una reducció d'unes 50.000 places (Manchado 2005: 66-7).

La càrrega de les noves 10.000 places es du a terme permetent incrementar el sòl residencial turístic o mixt dels plans municipals en 10.749 places, el 24% de les 43.900 que li permetien les DOT. Un nou creixement que s'ha de localitzar a l'interior, en concret a les àrees de transició (AT), que només es contemplan en els nuclis esmentats en l'article 45.1 i no en els del 45.2 (v. la nota 4 i la Figura 2). Es dona, per tant, una mica de redireccionament cap a l'interior de les previsions de creixement que, globalment, es redueixen només en un 12% sobre les 330.000 places de potencial. No tocar els nuclis d'interior té aquests costos. La Figura 5 resumeix com queda la capacitat de càrrega urbanística de Menorca després de l'aprovació del PTI.

I què ha passat d'ençà del 2003, d'ençà de l'aprovació del PTI? Doncs que el got s'ha anat omplint al seu ritme, sense limitació per part dels plans, que han mantingut un sostre de 450.000 places incrementables a 460.000 per part dels plans municipals. La Taula 4 reflecteix el ritme de creixement de l'allotjament de l'illa entre el 2003 i el 2007, que s'ha incrementat en 20.927 places, a un ritme anual del 2,48%.

La situació al 2007 assenyalava, per tant, que el got només és ple en un 41%. En aquest aspecte som, més o menys, allà mateix on érem abans de l'aprovació del PTI. La Fi-

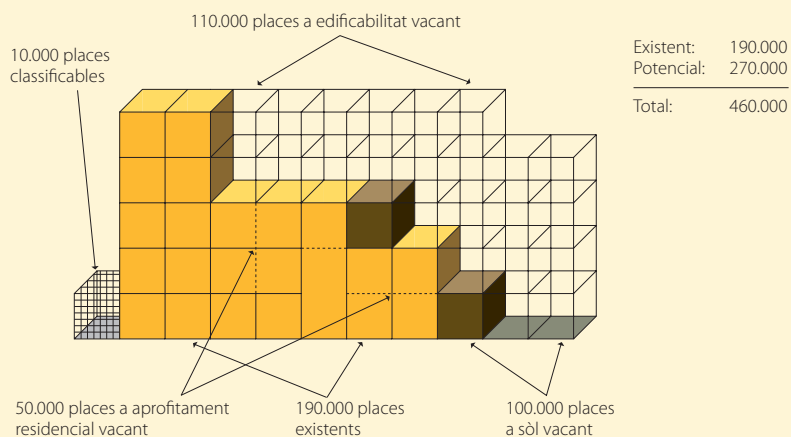


Figura 6. La capacitat dels plans de Menorca d'ençà del 2007. Font: Elaboració pròpia a partir de Rullan (2002: 131), Manchado (2005: 66-9), OBSAM i Conselleria de Turisme del GIB

gura 6 reflecteix la situació tot suposant que les 20.000 places d'aquests 4 anys s'han repartit, al 50%, entre solars buits i solars que no havien esgotat la seva edificabilitat o aprofitament residencial.

3. Conclusions

Comparativament, a escala balear, el de Menorca és el pla que més seriosament intenta redreçar les tendències de fons més negatives que s'observen arreu de l'arxipèlag. Tanmateix, però, no qüestiona la tendència general de creixement de l'edificació. L'aprovació del PTI del 2003 va suposar rebaixar de 500.000 a 450.000 places la capacitat d'acollida dels plans menorquins alhora que se'ls va donar la possibilitat de classificar nou sòl per a 10.000 places més. Tot plegat, a escala de Menorca, ha permès que l'edificació s'hagi pogut anar expandint al seu ritme, reconduïda, això sí, però no qüestionada. Com a conseqüència d'això, ara per ara, només pot ser la crisi, manifestada amb claredat a partir del 2008, la responsable de calmar o contenir el creixement, ja que ni els plans urbanístics municipals ni el pla territorial no ho fan.

Tanmateix, però, l'aprovació del PTI i la seva publicació "en clau verda" potser el que ha provocat ha estat precisament una espècie d'efecte crida sobre el mercat on més ha incidit aquesta propaganda: l'espanyol. Potser és això el que estan reflectint les xifres d'ocupació hotelera, quan del tradicional domini dels turistes britànics sobre els

espanyols s'ha arribat a un empat tècnic amb domini ja dels segons. Així, mentre les dades del 2003 reflectien un aclaparador domini de l'ocupació britànica (52,3%) front a l'espanyola (18,5%), el 2007 s'havien girat les tornes i l'ocupació espanyola (36,8%) ja superava la britànica (36,6%)¹¹. Si la propaganda verda arriba a més mercats segur que aviat veurem batre nous rècords.

Com a conclusió general, i fins i tot com a estratègia de fons, crec que, si es vol avançar cap a la sostenibilitat no només epidèmica de l'illa, cal començar a establir límits als vectors de pressió sobre Menorca. Això no vol dir que s'hagi d'abandonar la política de defensa del territori, de fixar barreres urbanístiques i territorials de protecció. Del que es tracta és d'incidir sobre la potència de l'agressió, afeblint-la, a més de reforçar tant com faci falta les muralles protectores dels espais més valuosos. Cal, en resum, a més de fixar el nostre interès en l'abast territorial dels "espais protegits", valorar i combatre la potència dels vectors de pressió. Si no ho fem així les barreres protectores cauran davant la pressió de la turistització com ho feren les murades de les ciutats preindustrials davant la pressió de la industrialització.

Bibliografia citada

GARCÍA-BELLIDO, J. 1999. La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo. *Documentación Administrativa*, nº 252-253: 11-85. Instituto Nacional de Administración Pública

MANCHADO, J. 2005. Capacitat d'acollida de Menorca amb el Pla territorial insular. A: *Jornades sobre els 10 anys de la reserva de biosfera de Menorca. 24 - 27 de març de 2004. Maó - Ciutadella*. Menorca: IME - Consell Insular de Menorca. 63-70

RULLAN, O. 2002. Capacitat d'allotjament i sostenibilitat a mitjà-llarg termini. A: *Actes de les jornades sobre la reserva de biosfera de Menorca. 25, 26 i 27 de març de 1999. Maó - Ciutadella*. Menorca: IME - Consell Insular de Menorca. 131-141

RULLAN, O. 2005. Una técnica urbanística para contener el crecimiento residencial en espacios con fuerte presión inmobiliaria. *Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 194-32 (1 de agosto de 2005). [<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-32.htm>]

RULLAN, O. 2006. Una técnica urbanística para contener el crecimiento residencial en espacios con fuerte presión inmobiliaria. A: *Construyendo la ciudad del siglo XXI. Retos y perspectivas urbanas en España y Chile*.- Capel, H. e Hidalgo, R. (Eds.) Pontificia Universidad Católica de Chile/Universitat de Barcelona. Santiago de Chile, 2006.- 382 pgs. (23-37)

SITIBSA (2002). *Estudi de la capacitat d'allotjament del sòl vacant a 31 de desembre del 2001*. Palma, Govern de les Illes Balears

¹¹ <http://www.obsam.cat/indicadors/sectors-economics.php> [consulta de desembre de 2008]