

LA NUEVA GENERACIÓN DE DIRECTRICES TERRITORIALES Y TURÍSTICAS Y LA SOSTENIBILIDAD: LA EXPERIENCIA CANARIA

Faustino García Márquez*

Resumen: Las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, aprobadas mediante Ley junto con las Directrices de Ordenación General, en abril de 2003, constituyeron, más que una reacción al crecimiento demográfico e inmobiliario explosivos de las zonas turísticas insulares, una herramienta para definir el marco territorial y sectorial de un modelo de turismo duradero basado en los principios del desarrollo territorial sostenible: la reducción y contención del consumo de suelo, la limitación del crecimiento de la oferta turística y el uso más eficiente y el reciclaje tanto de la ciudad turística, mediante la rehabilitación urbana, como de la planta alojativa, mediante la renovación edificatoria. La experiencia desarrollada desde su aprobación plantea el carácter imprescindible de los programas de medidas positivas y del liderazgo institucional.

Palabras clave: Canarias, directrices territoriales, ordenación turística, consumo de suelo.

I. INTRODUCCIÓN

Los canarios presumimos, quizá con exceso, de singularidades. Pero lo cierto es que la geografía, la historia, la geología y la biología de las Islas han tallado una peculiar realidad física, social y económica que la Unión Europea califica, quizá con exceso, de ultraperiférica. Clima y territorio constituyen la base de una actividad turística no estacional que domina la economía insular desde hace más de cuatro décadas. El valor de este territorio, en sus dimensiones natural, económica e incluso social (en tanto que referente identitario más patente), acrecentado por su escasez y fragilidad, se ha reflejado en la ordenación territorial a lo largo de 20 años de legislación autonómica, prestando con especial atención, desde sus inicios, al suelo rústico y los espacios naturales protegidos, que ha ido derivando,

siguiendo a los tiempos, hacia el desarrollo sostenible.

II. LÍMITES E INTERVENCIÓN PÚBLICA

La primera Ley territorial integral de Canarias, su Ley 9/1999 (1), instituyó un instrumento de ámbito regional para la ordenación general o sectorial de los recursos naturales y del territorio, las Directrices de Ordenación, y le fijó, como primer objeto, «articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias (2)». No es la única referencia a la sostenibilidad en la Ley, que se abre con el mandato de orientar la ordenación de los recursos naturales a «la búsqueda y consecución de un desarrollo sostenible (3)». El carácter habitualmente abstracto de este

* Arquitecto urbanista. Coordinador del equipo redactor de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias

tipo de declaraciones se amplía, en los primeros artículos de la Ley, con la enunciación de una serie de principios y criterios de protección del medio natural, la biodiversidad o el paisaje. Pero, al tratar de la clasificación del suelo, se acota que el planeamiento definirá el suelo urbano, urbanizable o rústico «dentro de un criterio de desarrollo sostenible (4)» que no queda en un enunciado retórico, sino que se concreta inmediatamente en la doble limitación genérica impuesta a la clasificación del suelo urbanizable: su contigüidad con la ciudad consolidada, estableciendo el criterio de crecimiento urbano por extensión y, sobre todo, el carácter limitado de su clasificación, restringida a la precisa para «atender los razonables crecimientos previsibles de la demanda (5)», en oposición, consentida para las dos comunidades autónomas insulares, al modelo urbanizador extensivo impuesto por la Ley básica estatal, un año antes, mediante la consideración del suelo urbanizable como clase dominante.

La definición del marco de ordenación del turismo se apoya en tres premisas:

- a) La ordenación territorial del turismo es una competencia supramunicipal. Se ejerce fundamentalmente desde los Planes Insulares de Ordenación, conforme instituyó la Ley 1/1987, de regulación de estos Planes, reforzó la Ley 7/1995 sectorial turística y consolidó la Ley 9/1999, de ordenación del territorio.
- b) La ordenación territorial y de los recursos naturales puede y debe establecer límites al crecimiento turístico,

tanto en su extensión como en su intensidad. La Ley turística 7/1995 (6) y la Ley territorial 9/1999 encomiendan a los Planes Insulares fijar límites a la capacidad máxima, la oferta alojativa y los nuevos crecimientos turísticos (7), no solo por razones ambientales o territoriales, sino también cuando y donde la oferta existente exceda a la demanda previsible (8), configurando así a la ordenación territorial como instrumento de regulación sectorial.

- c) La transformación del suelo urbanizable con destino turístico mediante la urbanización es una potestad pública a ejercer discrecionalmente, por razones de oportunidad y conveniencia territoriales y sectoriales. La Ley de ordenación del territorio obliga a clasificar el suelo urbanizable con destino turístico como no sectorizado, atribuyendo a los Planes Insulares la competencia para definir las condiciones de sectorización y a los Cabildos Insulares la emisión de un informe favorable a cada iniciativa de sectorización (9).

III. ACCIÓN Y REACCIÓN

Entre 1995 y 2000, los territorios turísticos insulares experimentaron una auténtica explosión económica y demográfica, a la que el Instituto Canario de Estadística ISTAC no atribuye carácter coyuntural, previendo que se prolongue en el próximo futuro. Determinados municipios turísticos llegaron a duplicar e incluso triplicar su población entre

1991 y 2001, en base a una inmigración masiva. Incluso los incrementos decenales del 60 y 80% de Lanzarote y Fuerteventura resultan difícilmente asumibles, sin graves costos sociales e importantes desajustes en las infraestructuras y servicios, además de los ambientales y territoriales. Según un estudio realizado por la empresa regional de cartografía GRAFCAN, entre 1987 y 2002 la superficie de territorio ocupado por la urbanización y las infraestructuras en Fuerteventura se multiplicó por 2,7, con picos de hasta 3, 3,4 y 3,7 veces en municipios de esta Isla y del sur de Tenerife.

Estos incrementos estaban vinculados al crecimiento de la oferta alojativa, pero éste no era consecuencia de una mayor demanda: el número de visitantes extranjeros del archipiélago, en crecimiento constante hasta entonces, se estancó a partir de 1999, y continúa paralizado (figura 1), mientras disminuye la estancia media (figura 2), mostrando que tampoco se trata de un desajuste coyuntural como los que provocaron las crisis de 1970-1973, 1979-1982 y 1988-1991, sino del agotamiento de un ciclo expansivo que puede afectar al futuro del destino turístico.

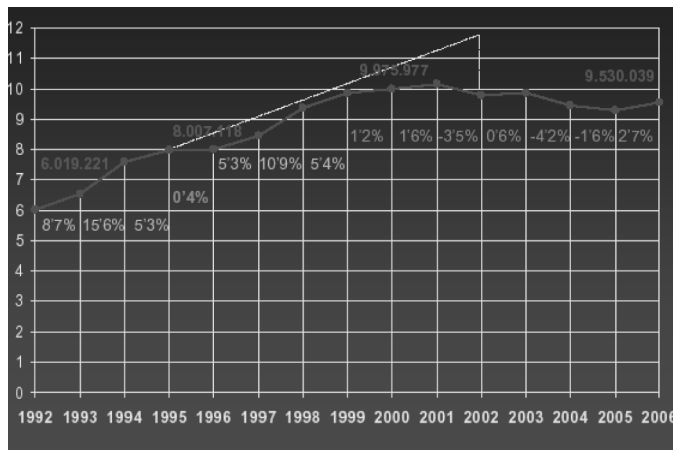
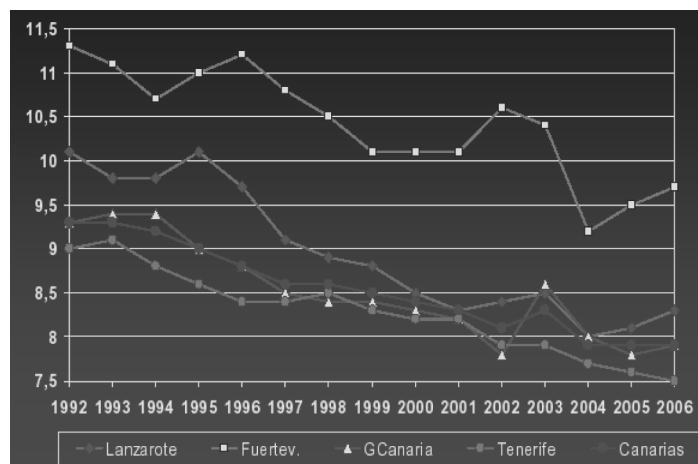


Figura 1
Turistas extranjeros anuales
1992-2006

Fuente: ISTAC y elaboración propia.

Figura 2
Estancia hotelera media (días)
1992-2006



Fuente: ISTAC y elaboración propia.

Este desequilibrio entre oferta y demanda fue crudamente expuesto en el preámbulo del Decreto 126/2001, de 28 de mayo. La materialización de las iniciativas en marcha en 2001 hubieran supuesto un incremento de la oferta alojativa legal (sin contar la ilegal, que varía entre el 18 y el 35% de la total, según islas) que hubiera requerido, a corto plazo y para mantener el nivel de ocupación, un imposible aumento del 50% de la paralizada demanda. La razón del desajuste se encuentra en la dinámica de la actividad constructora e inmobiliaria, vinculada a la turística pero prevalente sobre ella, y que, en menos de una década, casi duplicó su peso laboral (cuadro 4). Tampoco es ajena a esta dinámica acelerada la Reserva de Inversiones de Canarias y su posibilidad de materialización en suelo y actuaciones constructivas, que ha sido limitada recientemente por la legislación fiscal.

Las instituciones regionales, encabezadas por el Parlamento, comenzaron en 1999 a reclamar la contención de la expansión turística y las infraestructuras, especialmente en determinadas Islas, y culminaron a principios de 2001 con la decisión gubernamental de formular unas Directrices de Ordenación General y unas Directrices de Ordenación del Turismo. La declaración se acompañó de las imprescindibles medidas cautelares, establecidas primero por Decreto (10) y finalmente mediante Ley (11), para reforzar su solidez ante los procedimientos judiciales interpuestos: se suspendió la formulación, revisión y modificación del planeamiento con destino turístico y el otorgamiento de autorizaciones previas de nuevas plazas alojativas turísticas, con excepción de establecimientos hoteleros de máxima cate-

goría vinculados a grandes equipamientos. Las Directrices, tras un avance de planeamiento, un documento definitivo y dos períodos de participación pública y consulta, fueron aprobadas definitivamente mediante la Ley 19/2003, de 14 de abril, con apoyo unánime del Parlamento.

IV. UN TURISMO DURADERO.

Teniendo como objetivo la transformación sostenible del modelo turístico, a partir de la definición de estrategias sectoriales, las Directrices buscan servir de base al incremento de la competitividad del destino, la integración de la población residente y la cualificación de la ciudad y la edificación turísticas.

La definición de un marco para un turismo sostenible se apoya, en las Directrices canarias, en el establecimiento de dos tipos de límites: los territoriales al consumo de suelo, y los sectoriales a la oferta alojativa. La contención del consumo de suelo constituye la aplicación sectorial de la política de desarrollo territorial sostenible establecida en las Directrices de Ordenación General e inspirada en la Estrategia Territorial Europea:

- a) La reducción del suelo clasificado y no utilizado, mediante la reclasificación a suelo urbanizable no sectorizado de los sectores con destino turístico no desarrollados por causa imputable al promotor, y a suelo rústico de los sectores turísticos o residenciales aislados sin plan parcial o en el que igualmente se hayan incumplido los deberes. En aplicación de estas nor-

mas, contenidas en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 19/2003, el Consejo de Gobierno informó al Parlamento, en 2004, de la desclasificación de 213 sectores, de los que 108 pasaron a suelo urbanizable no sectorizado y otros 105, a suelo rústico.

- b) La prohibición de clasificación de nuevo suelo urbanizable con destino turístico en todo el archipiélago, contenida en la Directriz 7.2.a) de Ordenación del Turismo, se ve reforzada por la Directriz 57.4 de Ordenación General, que prohíbe igualmente la clasificación de suelo urbanizable, con cualquier destino y salvo determinación excepcional del planeamiento insular, dentro de los 500 metros de la zona de influencia del litoral cuando la línea costera no se encuentre previamente ocupada.
- c) El uso eficiente del suelo urbanizado, mediante la limitación a la implantación de equipamientos turísticos externos cuando exista suelo disponible dentro del espacio turístico urbanizado y, sobre todo, el fomento y establecimiento de objetivos, criterios y procedimientos para la rehabilitación urbana de la ciudad turística, como apoyo tanto a la política de cualificación como a las actuaciones de renovación de los establecimientos alojativos (12).

V. CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Las medidas de contención de la oferta alojativa se desarrollan en base a cuatro ejes:

- a) La reducción de la oferta calificada y no materializada, mediante la declaración de extinción de la eficacia de las autorizaciones previas que no hubieran obtenido licencia y de las licencias urbanísticas y proyectos de urbanización que no se encontraran en ejecución y estuvieran en situación de caducidad por causa imputable al promotor (13).
- b) El establecimiento de límites globales a través del planeamiento, mediante la obligatoriedad de que toda decisión de ocupación de suelo con destino turístico se fundamente técnicamente en la capacidad de carga turística del ámbito ordenado, entendida como conjunto de factores que permiten el uso turístico sin un declive inaceptable de la experiencia ni una excesiva presión sobre la capacidad ecológica, social, paisajística, infraestructural, de mercado, tecnológica, turística y de los recursos naturales. Aunque conceptualmente compleja, se trata de una limitación ya experimentada en la isla de Lanzarote, como base de la revisión de su Plan Insular en el año 2000 y que podrá avanzar metodológicamente, con la experiencia acumulada, en los próximos años.
- c) La limitación temporal de nuevas plazas turísticas, mediante el establecimiento por Ley de un número anual máximo de autorizaciones previas, revisado cada tres años. Para el primer trienio 2003-2006, no se admitió crecimiento en las cuatro islas turísticas, con la excepción de un máximo

de 3.600 plazas anuales, en proyectos que el Parlamento ha de declarar de interés general por su excepcional contribución a la cualificación de la oferta canaria (14). Esta cifra representaba el 1% de la planta alojativa existente en el año 2000.

- d) El uso eficiente del patrimonio edificado, mediante la renovación edificatoria (15), entendida como recualificación del producto alojativo existente, con incremento de su calidad, especialización o categoría, incluida la posible transformación de extrahotelero a hotelero. A tal efecto, debe tenerse en cuenta que el 58,4% de la planta alojativa canaria tenía en 2000 una antigüedad superior a los 25 años, y estaba integrada por una mayoría de establecimientos extrahoteleros de categorías media y baja.

Las Directrices permiten la renovación plaza por plaza, con capacidad de traslado y sin límite alguno, dentro del marco de la ordenación urbanística, para el incremento de edificabilidad. Dentro de las áreas a descongestionar, se permite un incremento del 50% de las plazas cuando éstas se trasladan, cediendo el solar a la Administración para destinarlo a dotaciones públicas o espacio libre. Dentro de las mismas zonas, el incremento por traslado es del 20% cuando el solar existente se destina a equipamiento turístico complementario o, en zonas de uso mixto residencial turístico, a viviendas protegidas.

Como medidas adicionales, las Directrices comprometen una regulación diferen-

ciada de los estándares turísticos, más flexible que la general y, sobre todo, en el campo de las acciones positivas, la formulación de un programa autonómico de medidas económicas, fiscales, crediticias, laborales y administrativas que incentiven la renovación (16).

Pero la renovación es también establecida como un deber, y su incumplimiento permite la sustitución de los propietarios incumplidores, por vía de expropiación a favor de un tercer agente, previa declaración municipal de la zona como sujeta a la renovación por sustitución (17).

VI. EXPERIENCIA Y PROCESO.

La implantación de un modelo turístico duradero, dentro de un proceso de avance hacia formas más sostenibles de desarrollo, requiere convicción social y dirección institucional. En la última legislatura, el proceso se ha visto ralentizado, sin que se hayan alcanzado parte de las metas y compromisos establecidos, especialmente en materia de acciones positivas. El cumplimiento de las medidas normativas constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para alcanzar un turismo duradero. La rehabilitación de la ciudad turística y la renovación de la planta edificatoria son objetivos complejos que requieren de programas de actuaciones positivas y de un fuerte liderazgo institucional. La legislatura que comienza constituye una nueva oportunidad para retomar el pulso, la tensión, la dirección y el compromiso imprescindibles para que Canarias pueda acometer, con la profundidad e intensidad suficientes, la construcción

de un marco territorial y sectorial que sirva de base a la urgente transformación de su principal actividad económica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Legislación

Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (BOC nº 60, de 15.5.2000).

Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias (BOC nº 48, de 19.4.1995).

Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. (BOC nº 73, de 15.4.2003; corrección errores BOC nº 91, de 14.5.2003).

Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias (BOC nº 92, de 26.7.2001).

Decreto 4/2001, de 12 de diciembre, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias (BOC nº 7, de 15.1.2001).

Decreto 126/2001, de 28 de mayo, por el que se suspende la vigencia de las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación y de los instrumentos de planeamiento urbanístico (BOC nº 66, de 28.5.2001).

Textos

Estrategia Territorial Europea (Postdam, mayo de 1999). Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999.

Principios Directores para el Desarrollo Territorial

Sostenible del Continente Europeo (CEMAT, Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación Territorial, Consejo de Europa, Hannover, 2000). Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, 2000.

Lanzarote en la Biosfera, una estrategia hacia el desarrollo sostenible de la isla. Cabildo de Lanzarote, 1998.

NOTAS

(1) Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, actualmente refundida, mediante el D.L. 1/2000, de 8 de mayo, con la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias.

(2) Art. 15.2.a) TR (Texto Refundido).

(3) Art. 2.2.1) TR.

(4) Art. 49.1 TR.

(5) Art. 52.2 TR.

(6) Art. 58.1 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

(7) Art. 18.4.b.3) TR.

(8) Art. 18.5 TR.

(9) Art. 53.3 TR.

(10) Decreto 4/2001, de 12 de enero, y Decreto 126/2001, de 28 de mayo.

(11) Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias.

(12) Directrices 20 a 23 de Ordenación de Turismo (DOT).

(13) Disposiciones Adicionales Quinta y Sexta de la Ley 19/2003.

(14) DOT 27 y Disposición Transitoria Segunda de la Ley 19/2003.

(15) DOT 18 y 19.

(16) DOT 19.1.f) y g).

(17) DOT 18.4.

