

CONTENCIÓN DEL CRECIMIENTO Y VALORIZACIÓN DE LAS ZONAS TURÍSTICAS: EL CASO DEL PLAN TERRITORIAL ESPECIAL DE LANZAROTE (PTTEL)

Fernando Prats Palazuelo*

Resumen: Lanzarote, un destino turístico frágil, singular y maduro de las Islas Canarias, lleva más de 30 años investigando, debatiendo y actuando en torno al turismo y la sostenibilidad insular. La redacción del Plan Territorial Especial (en trámite administrativo) ha constituido una nueva oportunidad para reafirmar la apuesta del Cabildo por la contención del crecimiento urbanístico y la revalorización del sistema turístico en clave de sostenibilidad. Dicha revalorización contempla la calidad integral, la reducción de la carga ambiental, la rehabilitación y el aumento de la satisfacción turística como base para optimizar unos beneficios socioeconómicos que en el futuro habrá que buscar en la paulatina elevación del gasto turístico diario en destino.

Palabras clave: Lanzarote, Plan Territorial Especial, contención urbanística, revalorización integral.

I. INTRODUCCIÓN: LANZAROTE, PRESENTE Y FUTURO DE LA ISLA

Desde 1991, año en que se aprobó el primer Plan Insular de Ordenación de Lanzarote (PIOL), el Cabildo Insular viene abordando su política territorial desde cinco referentes: 1, visualizar la isla como un sistema territorial integrado y frágil; 2, contener la expansión urbanística ilimitada; 3, impulsar la calidad de sus zonas e instalaciones turísticas, 4, preservar la frágil identidad del resto del territorio insular, y 5, incorporar a la sociedad al debate sobre los procesos territoriales de la isla.

En algunos de esos objetivos, la política del Cabildo ha rendido frutos significativos; por ejemplo, con relación a la consideración integral del sistema insular, la calidad de las instalaciones turísticas construidas desde

1991, el debate social sobre el modelo territorial o, incluso hasta ahora, la preservación del territorio interior. Sin embargo, con relación al encauzamiento del desarrollo urbanístico, a pesar de haber reducido drásticamente los amplísimos márgenes de crecimiento heredados –desclasificación de más de 20 planes urbanísticos y 200.000 plazas (como puede observarse en las imágenes de la página siguiente que muestran la contención espacial del crecimiento desde 1991)–, lo cierto es que la estrategia urbanística del Cabildo y su PIOL no ha conseguido cubrir las expectativas de una sociedad muy sensible al desbordamiento poblacional y a la pérdida de calidad del entorno inducidos por la continua expansión turística.

Mirando hacia el futuro, la proyección socioeconómica y ambiental de las dinámi-

* Arquitecto. Miembro del Consejo Español del Turismo. Coordinador del Área de Sostenibilidad del «Plan del Turismo Español Horizonte 2020».

cas actuales, requiere tomar en consideración los siguientes aspectos.

- **Crecimiento poblacional y urbanístico desproporcionado.** Lanzarote asiste a un crecimiento poblacional que, más allá del turismo, resulta desproporcionado con relación a la sostenibilidad del sistema insular. Según datos del Cabildo Insular, la población de derecho crece en la isla a una tasa media del 7,5% desde 1996.
- **Reorientación del turismo.** El turismo inicia un ciclo de cierta estabilización con relación a la evolución de la afluencia y de las pernoctaciones que requiere actuar con decisión en tres frentes: 1) contener el crecimiento de la oferta alojativa (reglada y no reglada); 2) impulsar a fondo la rehabilitación de sus zonas más maduras; y 3) favorecer los segmentos de gasto más interesantes, enriqueciendo la calidad de la experiencia turística a través de productos y oferta complementaria que potencien la diferenciación y singularidad de Lanzarote.
- **Impulso de la rehabilitación.** El sector construcción, principalmente centrado en torno a Arrecife y a la segunda residencia de las zonas turísticas, se perfila, actualmente, como el principal inductor de atracción de nueva mano de obra exterior y, en consecuencia, de crecimiento poblacional, lo que invita a estimular su progresiva modulación y reconducción, impulsando con fuerza la rehabilitación del tejido turístico más obsoleto.

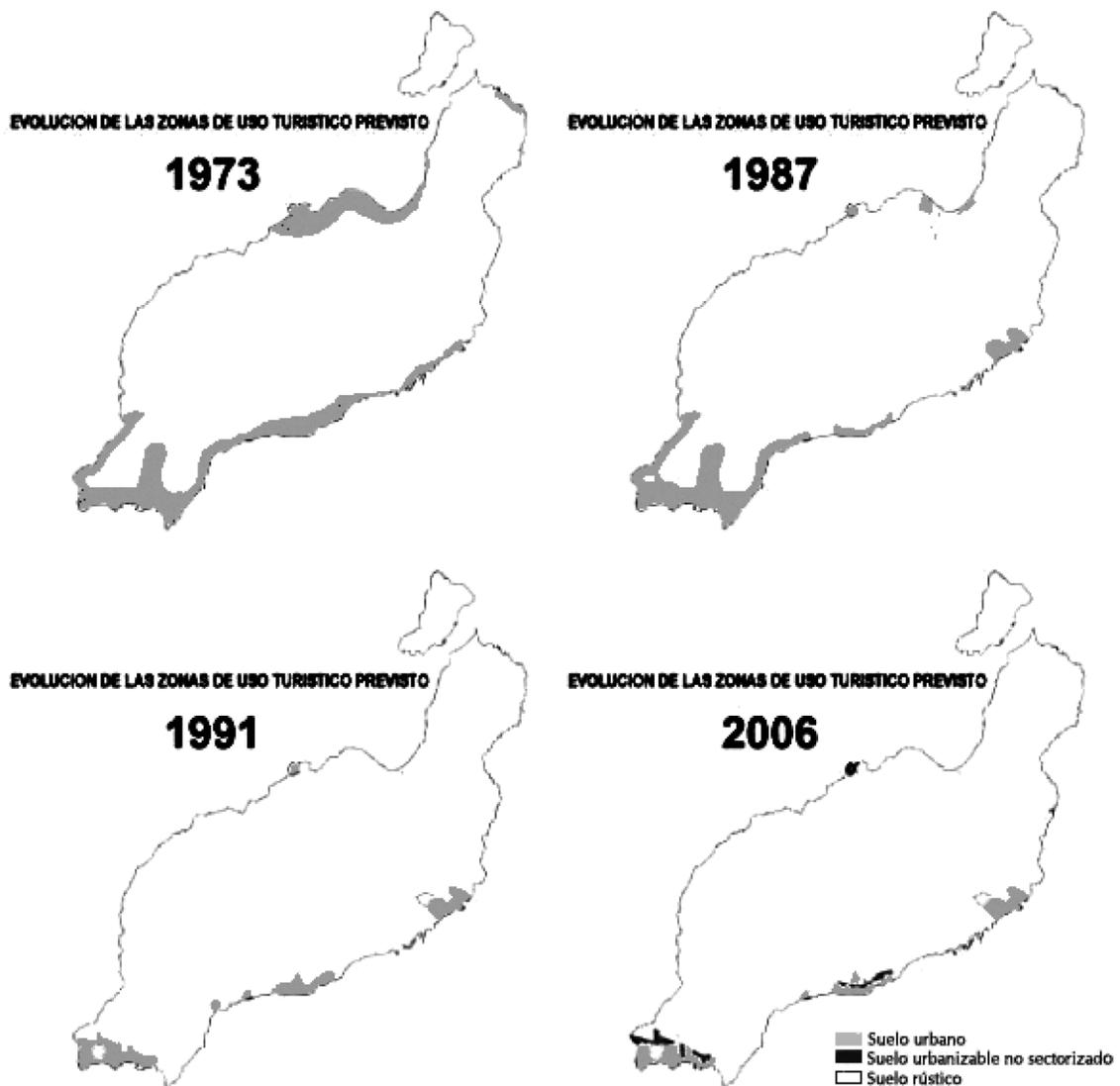
- **Calidad integral/ambiental.** Resulta urgente una acción decidida por parte de las instituciones insulares y la sociedad en su conjunto con relación a la mejora de la calidad integral de la isla y muy especialmente en torno a la conservación de la identidad cultural, la preservación de la biodiversidad y el paisaje, el consumo de recursos naturales (suelo, agua, energía, etc. etc.) y generación de residuos y, muy especialmente, de gases con incidencia en el cambio climático.

En todo caso, conviene reconocer que sigue existiendo una distancia considerable entre los «márgenes de acción posible» y los «escenarios deseables» para la isla; distancia que sólo podrá recorrerse desde nuevos paradigmas políticos, legales y de lógica económica, de hondo calado social, y, en gran medida, dependientes no sólo de las estrategias insulares sino también, muy especialmente, de las políticas y medidas que se adopten en el Parlamento de Canarias.

II. EL PLAN TERRITORIAL ESPECIAL DE LANZAROTE (PTEL)

El PTEL, actualmente en trámite administrativo, se configura como una especie de miniplan insular excepcional orientado a resolver cuestiones turísticas concretas delimitadas en la Ley de Directrices de 2003. Estas cuestiones se refieren, básicamente, a: 1, la delimitación de las zonas turísticas de la isla, sus usos y condiciones de calidad; 2, la contención y ritmo del desarrollo del aloja-

Figura 1
La contención del crecimiento turístico en Lanzarote: 1973-2006 = -250.000 plazas en las zonas turísticas



miento en dichas zonas; 3, la rehabilitación de las zonas turísticas maduras de la isla. Además el PTEL plantea una serie de medidas con relación a los espacios para nueva oferta complementaria y para la mejora de la gestión territorial y medioambiental insular.

II.1. Las zonas turísticas de Lanzarote y sus condiciones de calidad

En Lanzarote, el destino turístico siempre se ha identificado con el conjunto de la isla, pero ya desde el primer PIOL de 1991 se han diferenciado las zonas urbanizadas y el resto de la isla en la que, lógicamente, se sitúan los mejores recursos naturales y paisajísticos y que se encuentra protegida por diversas figuras legales. Así, siempre ha existido el interés por mantener esa diferenciación como una buena estrategia para la protección del patrimonio insular y por mejorar, a la vez, la calidad integral de las áreas urbanizadas, socialmente identificadas como las «zonas turísticas» de la isla.

El PTEL identifica 8 zonas turísticas (incorporando una más a las siete áreas turísticas tradicionales identificadas en el PIOL) siendo éstas las que concentran el alojamiento turístico, reglado y no reglado, ciertos segmentos de primera residencia, servicios públicos y la oferta complementaria localizable en dichos espacios. Precisamente, esa consideración de «zona turística» es la que ha permitido implantar medidas generales de calidad integral que afectan a todos los usos e instalaciones ubicados en las mismas.

También ha preocupado, por su importancia para la rentabilidad socioeconómica

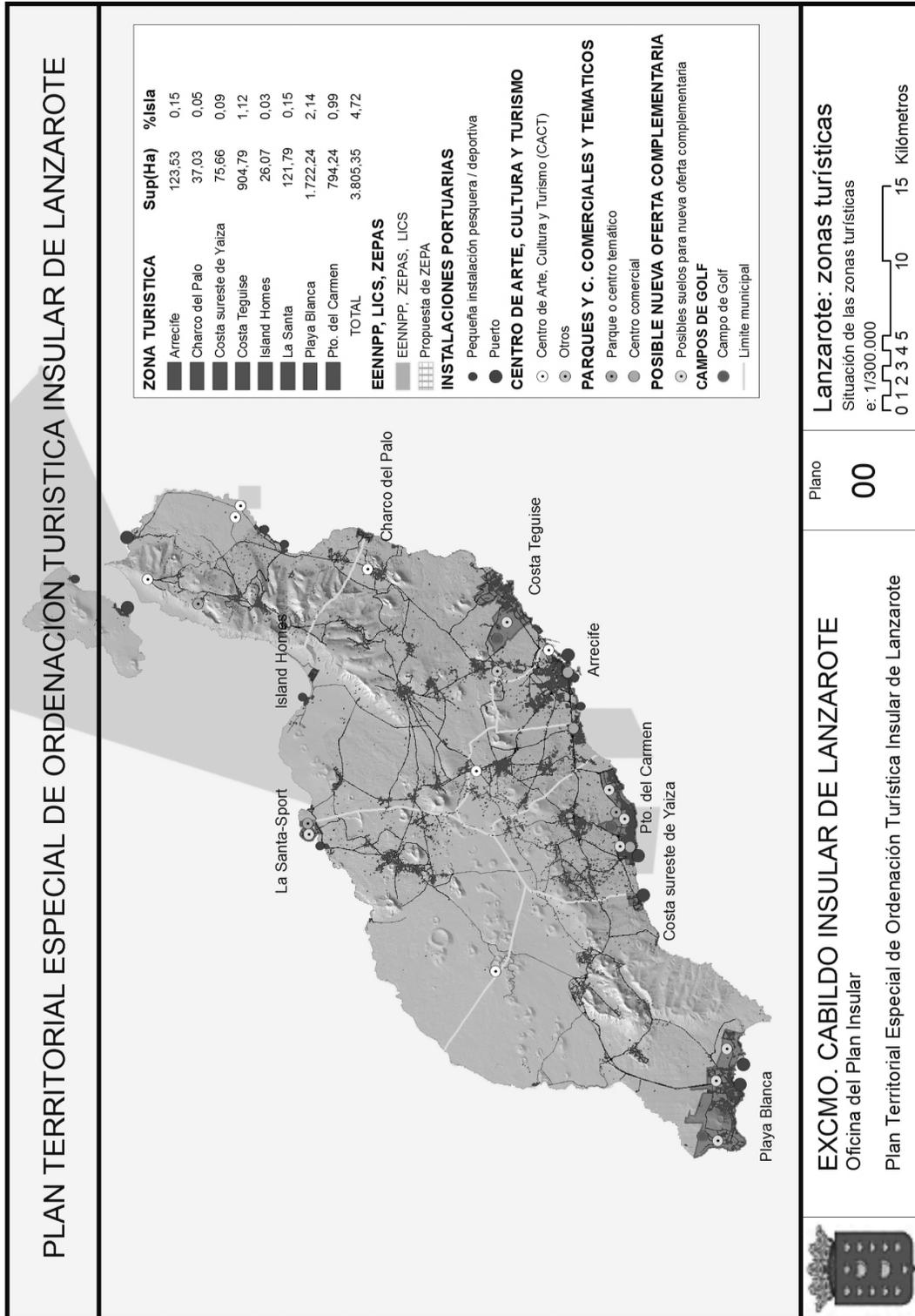
de la actividad turística en Lanzarote, la composición y proporción de los distintos usos turísticos, cuestión a contrastar, en todo caso, con los correspondientes impactos ambientales inducidos por los mismos sobre el territorio insular. Así, el PTEL contempla que la proporción de la oferta de alojamiento reglado se situará, para el conjunto de las zonas turísticas de isla, en torno al 50% del total, un índice «deseable» desde el punto de vista socioeconómico insular.

Finalmente, el PTEL establece una serie de orientaciones generales de carácter medioambiental –sobre la ordenación edificatoria, la energía, el ciclo del agua, la biodiversidad, etc., etc.– que sirven como referencia a las medidas concretas a diseñar por los respectivos Ayuntamientos y que requerirán la realización de «memorias ambientales» en los proyectos que soliciten licencias de construcción.

II.2. La contención del crecimiento: límites y programación en las zonas turísticas

Este tema constituye uno de los ejes centrales del PTE que acoge dos tipos de medidas:

- **Límites de crecimiento que impiden el desarrollo de unas 25.000-35.000 plazas alojativas**, mediante la aplicación de la Ley 6/2001 de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, la Disposición Adicional cuarta de la Ley 19/2003 de Directrices y otras consideraciones legales.



- **El ritmo de programación de la edificación alojativa en las zonas turísticas** que el PTEL establece en torno al 2% anual sobre la oferta existente en el año 2005 en las zonas turísticas. Esta cuestión es fundamental y complementaria de la anterior a la hora de evaluar la contención del crecimiento de la oferta alojativa turística y sus impactos ambientales y sociales sobre el frágil sistema insular.

II.3. Las Áreas de Rehabilitación Integral en las zonas turísticas (ARI)

El PTEL considera que la rehabilitación integral de las zonas turísticas maduras en Lanzarote constituye una de sus propuestas más importantes, con los siguientes objetivos:

- **Impedir el declive/desvalorización de piezas básicas del desarrollo insular.** Lanzarote no puede permitirse la desvalorización de sus principales zonas turísticas; la dependencia insular con relación al turismo así lo requiere, máxime cuando las limitaciones impuestas por la capacidad de carga insular, impiden el desarrollo de nuevas promociones urbanísticas capaces de sustituir los flujos socioeconómicos de las que pierden competitividad.
- **Orientar el sector de la construcción hacia una actividad desvinculada del crecimiento.** No es posible seguir creciendo, pero tampoco es posible «parar en seco». Ni posible, ni deseable, ya que se podría inducir una crisis sociolaboral

muy delicada. Por lo tanto, se requiere generar, lo antes posible, una fase de «transición» en la que la capacidad del sector de la construcción se oriente decididamente hacia la rehabilitación y mantenimiento de las zonas turísticas más maduras y desvalorizadas de la isla.

- **La necesidad de afrontar la revalorización de los destinos desde una perspectiva integral.** El PTEL plantea la rehabilitación de cada una de las zonas maduras de la isla desde una perspectiva integral, porque sólo así se podrá visualizar su problemática y generar una actuación con el alcance y potencia capaces de devolverles el suficiente atractivo y competitividad turística para los próximos decenios: la redefinición de un perfil con una oferta adecuada de productos turísticos; la calidad de los entornos próximos (terrestres y marino), el espacio turístico y las correspondientes instalaciones; la cuestión de la movilidad y su relación con la revalorización del paisaje urbano; la apuesta por el medioambiente en sus temas claves del agua, la energía, los residuos, los ruidos...
- **Requerir una reorientación del régimen especial de inversión de Canarias (RIC) hacia la rehabilitación integral.** Cambiar de lógicas, tanto tiempo implantadas en los patrones de desarrollo insular, ni es fácil, ni se realizará por «generación espontánea»0. Por el contrario, necesita mucho tesón institucional, nuevo conocimiento, una serie de operaciones piloto y, a partir de ahí, impulso político y financiero, lo

que requiere orientar en esa dirección la potencia y los beneficios fiscales de la RIC y otros programas regionales.

II.4. Espacios para nueva oferta complementaria en las zonas turísticas

Este es otro de los temas centrales del PTEL, por el que además de los Centros de Oferta Complementaria existentes (la isla esta razonablemente bien dotada en la actualidad) o aprobados, se han contemplado espacios concretos para alojar nueva oferta complementaria en las zonas turísticas.

Lógicamente, las nuevas propuestas del PTEL, reservando espacios en el interior de las zonas turísticas, se plantean con el doble objetivo de preservar el paisaje interior de Lanzarote y de «acercar» estos usos al usuario con el fin de disminuir los impactos que inducen los desplazamientos por la isla.

Estas propuestas, habrán de complementarse, en su momento, con las que hayan de ubicarse fuera de las zonas turísticas, prioritariamente en sus proximidades, y que se concretarán, con la colaboración municipal, una vez se puedan analizar e interrelacionar con las nuevas estrategias turísticas que han de buscar aumentar la rentabilidad turística en Lanzarote.

II.5. Instrumentos de gestión territorial y ambiental insulares

Básicamente el PTEL contempla la creación de dos importantes instrumentos:

- **El Servicio de Información sobre el Desarrollo Edificatorio en las Zonas Turísticas (SIDET).** Con este servicio, vinculado a la Oficina del Plan Insular, se pretende estar al día con relación a la situación del planeamiento y la edificación en las zonas turísticas, lo que permitirá adelantarse y evitar la acumulación de conflictos y la actuación impune de quienes incumplan el PTEL.
- **La Agencia Insular Medioambiental (AIM).** Esta Agencia tratará de impulsar, de acuerdo con los Ayuntamientos y los principales actores empresariales, profesionales y sociales de la isla, la implantación de medidas ambientales encaminadas a minimizar el consumo de agua, energía, materiales, la reducción de residuos y emisión de gases vinculados al cambio climático, así como el consumo social responsable.

III. A MODO DE BREVE CONCLUSIÓN

Lanzarote ha entrado en una fase de madurez turística en la que es necesario evitar incrementar la congestión urbanística y la pérdida de patrimonio natural y cultural así como optimizar los beneficios socioeconómicos del turismo reduciendo, a la vez, su impacto ambiental.

Esa estrategia, requiere contener el crecimiento, apostar por la calidad integral, impulsar la rehabilitación y aumentar la satisfacción turística como base para que la positiva evolución de los ingresos turísticos

derive en el futuro, progresivamente, de un creciente gasto turístico diario en destino.

En todo caso, el PTEL sigue la pauta de reducir la carga ambiental inducida por el turismo con relación a la prevista en el PIOL vigente, en tanto en cuanto reduce las perspectivas de crecimiento de la capacidad de alojamiento turístico y, en consecuencia,

también los correspondientes impactos. Sin embargo, si no se toman medidas de contención del crecimiento potencial, de ecoeficiencia y mitigación/adaptación al cambio climático, en el conjunto del sistema socio-económico insular, lo cierto es que la carga ambiental seguirá creciendo por encima de los límites de sostenibilidad deseables. El futuro planeamiento insular tendrá que afrontar estos desafíos.