



V LEGISLATURA NÚM. 207

7 de abril de 2003

El texto del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias puede ser consultado gratuitamente a través de Internet en la siguiente dirección:

<http://www.parcn.es>

BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE CANARIAS

SUMARIO

PROYECTOS DE LEY

PRÓRROGA DE PLAZO DE ENMIENDAS

PL-41 Por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias: tramitación.

Página 2

EN TRÁMITE

PL-41 Por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

Página 2

PROYECTO DE LEY

PRÓRROGA DE PLAZO DE ENMIENDAS

PL-41 *Por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias: tramitación.*

(Publicación: BOPC núm.193, de 1/4/03.)

PRESIDENCIA

La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 2 de abril de 2003, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

2.- PROYECTOS DE LEY

2.1.- Por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias: tramitación.

Acuerdo:

2.- En relación con el proyecto de ley de referencia, en trámite, en conformidad con lo previsto en el artículo 96 del Reglamento de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, en reunión celebrada el día 2 de abril de 2003, se acuerda prorrogar el plazo de presentación de enmiendas a la totalidad y al articulado, cuyo vencimiento tendrá lugar el día 9 de abril de 2003.

De este acuerdo se dará traslado al Gobierno y a los grupos parlamentarios. Asimismo, se publicará en el Boletín Oficial del Parlamento.

En ejecución de dicho acuerdo, y en conformidad con lo previsto en el artículo 102 del Reglamento del Parlamento de Canarias, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la Sede del Parlamento, a 3 de abril de 2003.-
EL PRESIDENTE, José Miguel Bravo de Laguna Bermúdez.

EN TRÁMITE

PL-41 *Por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.*

PRESIDENCIA

En relación con el proyecto de ley por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de

Ordenación del Turismo de Canarias, en trámite, en conformidad con lo establecido en el artículo 102 del Reglamento del Parlamento, dispongo la publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de la Memoria de las Directrices de Ordenación General, y de la Memoria de las Directrices de Ordenación del Turismo.

En la Sede del Parlamento, a 3 de abril de 2003.-
EL PRESIDENTE, José Miguel Bravo de Laguna Bermúdez.

MEMORIA DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN GENERAL DE CANARIAS

I. GENERALIDADES Y PROCEDIMIENTO.

1. Carácter.

Las Directrices de Ordenación constituyen el instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias, que integra la ordenación de los recursos naturales y el territorio, referida a uno o varios ámbitos de la actividad social o económica, conforme establece el artículo 15 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

El objeto de las Directrices es articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias, definir los criterios de carácter básico de ordenación y gestión de uno o varios recursos naturales, fijar los objetivos y estándares generales de las actuaciones y actividades con relevancia territorial de acuerdo con la legislación sectorial que corresponda, establecer estrategias de acción territorial para la definición del modelo territorial básico de Canarias y articular las actuaciones sobre la base del equilibrio interterritorial y la complementariedad de los instrumentos que conforman el sistema de ordenación territorial.

2. Procedimiento.

2.1. Inicio.

2.1.1. Decretos 4/2001 y 126/2001.

El proceso de formulación de las Directrices de Ordenación General se inició con el Decreto 4/2001, de 12 de enero, publicado en el BOC de 15 de enero, en el que se acordó la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo, se estableció la finalidad de las mismas, sus objetivos, criterios básicos para su elaboración, órganos a los que se encomendaba la formulación, y procedimiento a seguir. En el mismo Decreto, se establecían medidas cautelares referidas a la suspensión de la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento general y urbanístico y los instrumentos de ejecución relativos al uso turístico, así como las licencias urbanísticas de obra nueva de establecimientos turísticos alojativos, con determinadas excepciones.

Suspendida por auto judicial la vigencia del Decreto anterior, el Decreto 126/2001, de 28 de mayo, publicado en el BOC de 28 de mayo, suspendió a su vez la vigencia de las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación en las islas de Fuerteventura, Gran Canaria y

Tenerife, y de los instrumentos de planeamiento urbanístico en las mismas islas, además de Lanzarote, para su adaptación a las determinaciones de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

Las medidas cautelares adoptadas por ambos Decretos quedaron extinguidas por efecto de la disposición final tercera de la Ley 6/2001.

2.1.2. Ley 6/2001, de medidas urgentes.

La Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, publicada en el BOC, de 26 de julio de 2001, estableció el régimen a que quedaban sometidos los instrumentos de ordenación y la actividad de ejecución de los mismos hasta la formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo. A tales efectos, se suspendió la vigencia de las determinaciones relativas al uso turístico en los instrumentos de planeamiento y, con ellas, el otorgamiento de licencias urbanísticas y autorizaciones previas, con la excepción de los establecimientos alojativos de turismo rural, los establecimientos objeto de rehabilitación o sustitución sin aumento de su capacidad alojativa, los emplazados en edificios catalogados o declarados como histórico-artísticos, los hoteles de ciudad, los establecimientos hoteleros con categoría igual o superior a cuatro estrellas vinculados a determinados equipamientos de ocio, salud o deporte, y los hoteles de cinco estrellas con condiciones especiales, que serían posteriormente reguladas por el Decreto 187/2001, de 3 de octubre, publicado en el BOC de 10 de octubre.

Además, la Ley suspendió la aprobación o modificación de las determinaciones del planeamiento general relativas al uso turístico, y de la tramitación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo, estableciendo para ambas un régimen de excepciones que viabilizaran la materialización de los establecimientos exceptuados de la suspensión de licencias y autorizaciones, y permitieran actuaciones que posibilitaran la disminución de planta alojativa turística y la construcción, en ámbitos turísticos, de viviendas sometidas a algún régimen de protección.

En sus disposiciones adicionales, la Ley estableció un régimen especial para las tres islas occidentales, desarrollado mediante la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, y declaró extinguida la eficacia tanto de los Planes Parciales aproba-

dos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/1995 como de las autorizaciones previas al año de su notificación y de las licencias urbanísticas para la construcción o ampliación de establecimientos alojativos turísticos que hubieran incurrido en caducidad o que no acreditaran el inicio de las obras correspondientes. Igualmente se estableció la obligación de comunicación de los actos administrativos relativos al planeamiento, así como las autorizaciones previas y las licencias urbanísticas con destino alojativo turístico o residencial en urbanizaciones turísticas.

Por último, la disposición adicional sexta de la Ley modificó el artículo 16 del Texto Refundido, estableciendo la aprobación de las mismas mediante Ley de artículo único, precedida de un trámite de debate parlamentario conforme al procedimiento establecido reglamentariamente para los programas del Gobierno. La disposición final primera estableció el plazo de un año para la aprobación provisional de las Directrices, a partir de la entrada en vigor de la Ley, al día siguiente de su publicación en el BOC. Esta disposición fue modificada, en el sentido de establecer que la aprobación provisional deberá producirse antes del 30 de noviembre de 2002, por la disposición adicional quinta de la Ley 2/2002, de 27 de marzo, de establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador, publicada en el BOC de 8 de abril.

2.1.3. Decretos 127/2001 y 176/2001.

Mediante Decreto 176/2001, de 6 de septiembre, publicado en el BOC de 10 de septiembre, se acordó nuevamente el inicio de la elaboración de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, en desarrollo de lo dispuesto en la citada Ley 6/2001, estableciendo la finalidad, objetivos, criterios de elaboración, órganos responsables para su formulación, y procedimiento y plazos para su tramitación, así como órganos, organizaciones y entidades que debían ser oídos. La formulación de los documentos quedó encargada a las Consejerías de Política Territorial y Medio Ambiente, y Turismo y Transportes.

El procedimiento para la formulación y aprobación de las Directrices se encuentra establecido en el artículo 16 del Texto Refundido, y en el Decreto 127/2001, de 5 de junio, publicado en el BOC de 8 de junio, que regula a nivel reglamentario el contenido y procedimiento para la formulación, tramitación y aprobación de las Directrices, estableciendo la denominación como Generales de aquellas que afectasen a varios ámbitos de la actividad social o económica, y como Sectoriales las que se refiriesen a uno solo de ellos. El Decreto detalla el objetivo de las Directrices, y las determinaciones y documentación que corresponde desarrollar, así como los diferentes trámites a que debe someterse el instrumento hasta su entrada en vigor.

2.2. Avance.

2.2.1. Trámite.

En aplicación del artículo 14.5 del Texto Refundido, desarrollado por el artículo 7.3 del Decreto 127/2001, se redactó un avance de Directrices, que fue sometido al trámite de participación ciudadana mediante anuncio del Consejero de Política Territorial publicado en el BOC de 17 de octubre de 2001 y en diversos periódicos de ambas

capitales el día 14 del mismo mes. La duración inicial del trámite, fijada en 45 días, fue ampliada hasta el 31 de diciembre de 2001 mediante Orden Departamental de 27 de noviembre de 2001, publicada en el BOC de 19 de diciembre.

2.2.2. Participación.

Durante el período de participación ciudadana, 73 personas y entidades presentaron un total de 78 escritos de sugerencias, sin contar con que dos de los escritos presentados fueron suscritos colectivamente por 375 y 491 personas, respectivamente.

Las sugerencias fueron formuladas por 7 ciudadanos, 16 organizaciones empresariales, 5 organizaciones ecologistas, 1 organización científica, 3 organizaciones vecinales, 1 organización religiosa, 3 colegios profesionales, la Universidad de La Laguna y un departamento de la Universidad de Las Palmas, la FECAM y 15 ayuntamientos, la FECAI y 4 cabildos, 7 departamentos y organismos autonómicos y 6 organismos de la Administración del Estado.

La práctica totalidad de los escritos contiene valiosas sugerencias y plantea alternativas a diferentes puntos de las Directrices, en ocasiones con una extensión y profundidad notables, destacando los presentados por la Confederación Canaria de Empresarios de Las Palmas CCE y Federación de Hostelería de Las Palmas FEHT (37 páginas), Federación de Hostelería de Tenerife ASHOTEL (47 páginas), Federación Provincial de la Construcción de Tenerife FEPECO (41 páginas), Asociación Empresarios de la Construcción de Las Palmas AEC (24 páginas) Colegio de Arquitectos de Canarias (69 páginas), Universidad de La Laguna (25 páginas), Federación Canaria de Cabildos y Cabildo de Tenerife (30 páginas), Cabildo de Gran Canaria (31 páginas) y Cabildo de Lanzarote (16 páginas). Fueron particularmente valiosas otras aportaciones realizadas sobre materias o cuestiones específicas por personas e instituciones.

Con posterioridad a las sugerencias presentadas por escrito, se recogieron propuestas en reuniones sostenidas con diferentes colectivos sociales, que permitieron, sobre todo, profundizar en determinadas cuestiones sectoriales a través del debate colectivo.

2.2.3. Sugerencias presentadas.

Los tres ámbitos que concentraron el mayor número de sugerencias fueron las Directrices de Ordenación del Turismo en su totalidad y, dentro de las Directrices de Ordenación General, los apartados relativos a Generalidades y Procedimiento y al Territorio, que constituía el eje 3 del avance.

Los temas que ocuparon en mayor medida las sugerencias de los participantes en el trámite podrían enumerarse, de una forma muy esquemática, en los siguientes:

- a) carácter, contenido, información y metodología de las Directrices.
- b) intervención pública y competencias administrativas.
- c) participación.
- d) instrumentos económicos y fiscales.
- e) modelo de ordenación y sistema territorial.
- f) ordenación del suelo rústico
- g) límites del crecimiento urbano, compatibilidad y densidad.

- h) infraestructuras.
- i) actividades agrícolas y ganaderas.
- j) calidad del turismo.
- k) límites del crecimiento turístico.
- l) renovación y rehabilitación de la urbanización y la planta alojativa turística.
- m) indicadores, especialmente turísticos.

Todo ello supuso contar con un considerable capital de opiniones a la hora de iniciar la segunda fase de los trabajos, con la redacción del documento para aprobación inicial por el Gobierno y sometimiento al trámite de información pública, tanto por el contenido de las sugerencias en sí como por la posibilidad de continuar profundizando en las mismas durante esta fase, con estos y otros interlocutores sociales e institucionales, sobre una base y un conocimiento ciertos de la ordenación que se pretende.

2.3. Aprobación inicial.

2.3.1. Reorientación.

Del resultado del trámite de participación ciudadana, se constató la necesidad de reorientar los apartados relativos a la ordenación territorial propiamente dicha y a la ordenación de las actividades turísticas. Por otra parte, el documento para aprobación inicial no constituye ya un acto preparatorio que formulan y someten a participación ciudadana sendas Consejerías del Gobierno, sino que tiene que ser asumidos por el Gobierno mediante su aprobación inicial previa al sometimiento a información pública y consulta a las administraciones públicas afectadas, lo que exigía implicar a los diferentes Departamentos en la redacción, y realizar un seguimiento político de la misma.

Para la continuación de los trabajos, se unificó la redacción de ambas Directrices, designando para su dirección a un coordinador técnico, con un equipo integrado por profesionales de las dos Consejerías encargadas de la redacción, así como de los Gabinetes de Presidencia y Vicepresidencia, y con la presencia de profesionales externos. Para la realización de los trabajos, se ha contratado la asistencia técnica de una consultora de acreditada experiencia en trabajos de planificación y planeamiento, desarrollada también ampliamente en el ámbito canario. Se ha contado igualmente con la aportación adicional de diferentes profesionales técnicos y jurídicos.

2.3.2. Redacción del documento para aprobación inicial.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 7.5 del Decreto 127/2001, antes citado, se procedió a estudiar las sugerencias presentadas y a establecer los criterios, objetivos y soluciones conforme a los que debían ultimarse los trabajos de elaboración del proyecto de Directrices. Para esa tarea, se estableció un amplio programa de reuniones con representantes técnicos de los otros Departamentos del Gobierno de Canarias, y de las otras administraciones públicas canarias, a través de la Federación Canaria de Municipios y de los siete Cabildos Insulares, en cuyo proceso se fueron concretando las líneas básicas derivadas de los documentos de avance y las sugerencias presentadas. En una segunda fase de redacción, se realizaron igualmente reuniones técnicas puntuales con representantes de organizaciones empresariales y profesionales.

2.3.3. Aprobación inicial e información pública y consulta.

Conforme a lo establecido en el artículo 16.3 del Texto Refundido y en el artículo 8 del Decreto 127/2001, antes citado, la Consejería elaboradora del avance y redactora del documento para aprobación inicial, propuso al Gobierno sendos textos de Directrices de Ordenación para su consideración y aprobación inicial si procediera.

El Gobierno de Canarias aprobó inicialmente ambos documentos mediante Decreto 83/2002, de 24 de junio de 2002, publicado en el Boletín Oficial de Canarias nº 89, de 1 de julio de 2002.

Mediante Orden Departamental de 1 de julio de 2002, el Consejero de Política Territorial anunció la apertura del trámite de información pública, publicándose en el BOC nº 90, de 2 de julio de 2002 y anunciándose, el mismo día, en los periódicos de ambas capitales. Conforme a la citada Orden, el trámite se inició al día siguiente de su publicación en el Boletín, finalizando el día 16 de septiembre de 2002, estando disponible durante dicho período ambos documentos en la página del Gobierno de Canarias en Internet y, el expediente completo, en las sedes de la Consejería en ambas capitales. Se anunciaba que durante el mismo período se realizaría el trámite de consulta a las diferentes administraciones, organismos y asociaciones afectados.

Con fecha 4 de julio de 2002, se recabaron de los diferentes órganos de la Administración estatal e insular los informes prescritos por las normativas sectoriales correspondientes. En la misma fecha, se remitieron igualmente sendos ejemplares de ambas Directrices a la totalidad de las administraciones públicas canarias, a fin de que pudieran cumplimentar el trámite de consulta. En las mismas fechas, se remitieron ambos documentos a las organizaciones sindicales, profesionales, vecinales, ambientalistas y empresariales, así como a diversos departamentos de ambas Universidades, a fin de facilitar su conocimiento de los textos y su participación en el trámite de información pública. A tal efecto, se realizó una edición de 5.500 ejemplares de cada uno de los documentos aprobados inicialmente, que fueron remitidos desde el 16 de julio a las administraciones y a los colectivos señalados, para una mayor difusión y mejor conocimiento de los mismos.

2.3.4. Resultado del trámite.

Durante el período de información pública y consulta se recibieron un total de 87 escritos, de los que 6 fueron presentados fuera de plazo aunque, en aras de posibilitar la mejora del documento sometido al trámite, se han considerado la totalidad de los mismos. De los escritos presentados, 5 correspondían a informes sectoriales (4 de la administración estatal, 1 de la insular), 26 a informes de las administraciones consultadas (8 de Cabildos y organismos insulares, 18 de ayuntamientos y Federación de los mismos) y 60 a alegaciones de organizaciones sociales y particulares, de las que 9 correspondían a organizaciones sindicales, profesionales, universitarias y ecologistas, 12 a organizaciones empresariales, 10 a empresas y, finalmente, 29 escritos fueron presentados, en forma individual o conjunta, por un total de 43 ciudadanos. Los escritos aportados son de diferente extensión, llegando a superar 16 de ellos las 20 páginas, y 5 las 50, con un total superior a las 1.100 páginas.

Durante el mismo trámite, se continuaron las reuniones de carácter técnico con representantes de las administraciones insulares y municipales y diferentes organizaciones empresariales, profesionales y ambientalistas.

2.4. Aprobación provisional.

Conforme a lo establecido en el artículo 16.4 del Texto Refundido y en el artículo 11 del Decreto 127/2001, la Consejería redactora del documento aprobado inicialmente analizó las alegaciones e informes incorporados al expediente y elaboró una propuesta de texto final provisional, en el que se introdujeron las modificaciones que se consideraron procedentes, a la vista de la finalidad y objetivos de las Directrices de Ordenación.

El texto fue sometido a informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, que lo informó favorablemente, con correcciones, en sesión de 4 de octubre de 2002. El Consejo de Gobierno, reunido el día 7 de octubre de 2002, tomó en consideración el texto propuesto y solicitó el dictamen del Consejo Económico y Social, por el trámite de urgencia, cuyo Pleno aprobó en sesión de fecha 28 del mismo mes, formulando una serie de recomendaciones. El Consejo de Gobierno, conforme establece la disposición final primera de la citada Ley 6/2001, aprobó provisionalmente dicho documento en sesión de 4 de noviembre de 2002, y remitió el texto final provisional al Parlamento de Canarias, para su debate conforme al procedimiento establecido para los programas del Gobierno, tal como establece el artículo 16.5 del Texto Refundido.

2.5. Aprobación definitiva.

El Pleno del Parlamento de Canarias, en sesión de 27 de febrero de 2003, aprobó una Resolución integrada por 13 propuestas de carácter general y una serie de propuestas específicas que afectan a 14 de las Directrices de Ordenación General, además de la denominación de uno de los capítulos, y a 6 de las Directrices de Ordenación del Turismo, además de un anexo. En base a dicha Resolución se ha redactado el presente Texto final, para ser sometido a aprobación definitiva por el Parlamento como anexo al proyecto de ley de artículo único, tal como establece el artículo 16.7 del Texto Refundido.

II. INFORMACIÓN.

1. Introducción.

La historia económica de Canarias es una historia de especializaciones productivas dirigidas al intercambio exterior, lo que ha convertido la accesibilidad al archipiélago en una pieza capital en su desarrollo. El grado de accesibilidad venía determinado en cada etapa por la tecnología de la navegación, primero marítima y luego aérea, y por la posibilidad que las islas se constituyeran en nudos indispensables de tráfico para los viajes atlánticos, lo que constituía condición necesaria para el desarrollo económico. La condición suficiente venía unida, históricamente, a la introducción de cultivos de alto valor destinados a la exportación, cuya introducción y explotación era liderada por agentes extranjeros y que descansaba sobre el principio del libre comercio, alrededor del cual se fue institucionalizando el acervo canario.

El modelo de crecimiento económico ha tenido como otra característica estructural la sucesión de fases explosivas y fases críticas. En las fases depresivas se producían grandes movimientos migratorios que llegaron a constituirse en pieza clave para el sostenimiento del propio modelo. El juego complejo entre accesibilidad exterior, especialización en exportables de alta elasticidad, renta y elementos institucionales que posibilitaran el intercambio con el extranjero, determinó el funcionamiento del modelo económico y social isleño, sus ciclos, sus migraciones, sus procesos de distribución y su supervivencia.

Sobre este esquema se produjo, en la década de 1960, una innovación en la tecnología del transporte, la generalización de la navegación aérea y, con ella, el turismo de masas, que produjo la mayor mutación histórica de la sociedad canaria. En los últimos 40 años, el sector servicios se constituye en predominante dentro de la economía y se implanta el turismo como último producto de esta cadena de especializaciones. A partir de entonces, las islas no utilizan sus recursos naturales para producir una mercancía que exportar, sino que ofrecen esos recursos para su consumo en el propio lugar en que se encuentran, sin disminuir con ello la dependencia exterior, basada en el control de la demanda.

El turismo ha permitido diversificar la economía de las islas, y alcanzar un nivel de desarrollo económico y de bienestar social impensable hace unos años, que incluye la transformación en una sociedad que ya no produce emigrantes sino que acoge inmigrantes, que no importa sino que exporta capitales, y que afronta el futuro sobre la base de una actividad económica en creciente expansión a nivel mundial, que no ha sufrido las crisis de otros sectores económicos, y para el que las islas reúnen condiciones naturales y geográficas privilegiadas. En este proceso, Canarias se conforma como una región única, con una gran población, un alto nivel de vida y escasos recursos productivos propios, un sistema altamente complejo y tecnificado que hace sumar a la dependencia económica una elevada dependencia energética y tecnológica.

En los últimos años, a la expansión de la demanda turística se ha contestado desde las islas con una extraordinaria ampliación de la oferta edificatoria, favorecida por factores económicos y fiscales que han propiciado una excepcional acumulación de capitales canalizada, en su mayor parte, hacia el sector inmobiliario y en concreto a la creación de nuevas plazas alojativas turísticas. La intensidad y ritmo de este crecimiento, y sus efectos sobre la población y las actividades económicas inducidas, producen un impacto sensible sobre un medio natural tan privilegiado como limitado y frágil, además de poder llegar a afectar a la propia actividad turística. La necesidad de imprimir un giro a esta tendencia, que encauce el desarrollo en un marco de estabilidad y sostenibilidad, obliga a realizar un análisis crítico de la situación.

2. Situación.

2.1. Sociedad.

El archipiélago está superpoblado. De acuerdo con los datos del censo de 2001, su actual densidad de población es casi el cuádruplo de la media del Estado y supera con mucho a las islas Baleares y a Cataluña. Pero a los residen-

tes hay que sumar los turistas que cada día se encuentran en las islas, lo que eleva la media a 273 hab/km², con un máximo de 533 hab/km² en Gran Canaria. Y si referimos este cómputo exclusivamente a la superficie de las islas realmente utilizable y utilizada por el hombre, excluyendo los espacios naturales protegidos y los suelos de mayor altura y pendiente, las densidades resultantes superan en Tenerife los 1.097 hab/km² y rozan en Gran Canaria los 1.640, una densidad puramente urbana. La media autonómica, sobre suelo apto, es de 671 hab/km², superior a la de la Comunidad Autónoma de Madrid, la más densa del Estado.

El crecimiento económico, y en particular el aumento de la planta alojativa turística, demanda una mano de obra que, al no ser cubierta por la población local, provoca la inmigración, sobre cuya base, la población aumentó, entre 1991 y 2001, más de 13%, triplicando el incremento estatal del 4%. El ritmo se ha ido acelerando en los últimos años, de forma que el crecimiento medio anual, que es de un 1'24% entre 1991 y 2001, se eleva al triple, a un 4'03% entre 2000 y 2001. Se trata de un proceso desigual, y mientras la población de algunas islas se estanca, Fuerteventura y Lanzarote crecen a velocidad progresivamente mayor que el conjunto del archipiélago, de forma que entre 1991 y 2001 crecieron un 63% y un 49%, superiores 5 y 4 veces, respectivamente, a la tasa media de crecimiento del archipiélago en el período.

De los 65.000 nuevos residentes del archipiélago durante el año 2000, solo 18.250, un 28%, fueron por nacimiento, correspondiendo el resto a inmigración, legal en su inmensa mayoría. Este ritmo origina un significativo impacto en sociedades de dimensiones reducidas, como las de las dos islas orientales, en las que casi la cuarta parte de la población de 1996 había nacido fuera del archipiélago, proporción que se ha incrementado en los últimos años, en paralelo a la expansión turística experimentada por ambas islas, al punto que se estima que la población autóctona majorera constituye actualmente una minoría dentro de la propia isla. El ritmo de crecimiento demográfico produce una ralentización del aumento de la renta per cápita en relación con el incremento del valor añadido bruto de las islas, lo que pone de manifiesto la dificultad creciente para crear y sostener los equipamientos, servicios e infraestructuras que demanda la población.

La ausencia de vertebración social propia de tales incrementos demográficos es remarcada por el carácter transitorio de buena parte de las migraciones que los provocan, de acuerdo con experiencias anteriores, al abandonar las islas cuando remite la coyuntura económica favorable. Esta desvertebración causa graves desequilibrios en determinadas áreas urbanas, que aumentan en las islas con mayor tasa de inmigración. La identidad cultural y la cohesión social se ven afectadas, además, por los modos de consumo, expresión y comportamiento impuestos por unos medios de información y comunicación audiovisual ajenos a la sociedad canaria, sin que el modelo educativo ni la ocasional programación cultural televisiva parezcan capaces de contrarrestar la presión aculturadora.

El sistema educativo ha conseguido dejar atrás las elevadas tasas de analfabetismo que caracterizaron en el pasado

a Canarias, pero el nivel educativo sigue siendo inferior a la media estatal y de la Unión Europea. El 67% de los canarios tienen un nivel educativo básico, el 15% tienen una educación media y el 18% un nivel alto, cuando en el Estado los porcentajes son del 62%, el 16% y el 22%, y en la Europea continental las medias alcanzan el 36%, 43% y 21%, respectivamente. Por otra parte, el divorcio entre el sistema educativo y el sistema productivo desalienta la adquisición de formación, ante la carencia de ofertas de empleo más cualificados y mejor remunerados. De acuerdo con un reciente informe europeo, Canarias puede calificarse de desierto tecnológico, con una baja tasa de investigación e innovación y una introducción más lenta de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, imputable a un sistema científico y tecnológico lastrado por un bajo gasto en investigación, una excesiva concentración en la investigación pública en lugar de estimular la demanda de innovación del sector privado, insuficientes recursos para mantener la infraestructura existente y enorme dependencia de las fuentes comunitarias de financiación.

2.2. Economía.

Entre 1985 y 1998, la economía canaria pasó de 1'14 a 1'87 billones de pesetas, en términos de producto interior bruto al coste de los factores y en pesetas constantes de 1986. Ello significó un crecimiento del 64%, mientras la media estatal se incrementaba en un 53%. No obstante, este proceso aparentemente continuado de crecimiento sufrió notable altibajos, al punto que en el trienio 1986-88 Canarias ocupó el primer lugar del ranking autonómico de crecimiento, mientras que en el trienio 1989-91 se hundió hasta la última posición según la tasa de variación interanual. En cualquier caso, la positiva evolución macroeconómica que se ha producido en términos absolutos, no lo ha sido en términos relativos, y el Valor Añadido Bruto per cápita, tras experimentar un fuerte descenso durante la crisis de 1988 a 1991, se mantiene desde entonces en el entorno de la media estatal, al aumentar fuertemente el denominador poblacional.

El modelo canario de especialización para el intercambio exterior exigía la libertad absoluta de comercio, dado que hasta avanzada la segunda mitad del siglo XX, la mayor parte del comercio exterior canario se hacía con el extranjero. Esta necesidad de librecomerciar, base de la accesibilidad económica, reconocida desde la Conquista y con continuos conflictos con la Casa de Contratación de Sevilla en la época del Mercantilismo, se institucionalizó con la Declaración de Puertos Francos en 1852. La otra exigencia institucional la constituía la compensación al coste de la insularidad, y durante siglos se expresó mediante una fiscalidad muy atenuada sobre los consumos o imposición indirecta. El Régimen Económico y Fiscal de 1972 que "ratifica y actualiza el tradicional régimen de franquicias", también "establece un conjunto de medidas económicas y fiscales encaminadas a promover el desarrollo económico y social del archipiélago". Todo ello con vistas a favorecer la mayor convergencia de la economía canaria con la peninsular. El Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982 confirma que "Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial (...), basado en la libertad comercial de importación y exportación (...) y en

franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo". Por último, la modificación estatutaria realizada después de la incorporación especial de Canarias a la Unión Europea en 1996, reconoce que *"dicho régimen económico y fiscal incorpora a su contenido los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea, con las modulaciones y derogaciones que permitan paliar las características estructurales permanentes que dificultan su desarrollo."*

La especialización del modelo económico canario se ha acentuado. Entre 1986 y 1999, el sector servicios pasó de representar el 72% a más del 78% del total de la producción, 13 puntos por encima del promedio del Estado, subió ligeramente la construcción (8'9 a 9'6%), descendió el peso relativo tanto del sector primario (5 a 3'9%) como de la industria (13'9 a 8'1%), y se acrecentó el predominio de la actividad turística dentro del sector servicios.

Como consecuencia de la estructura económica y las características de los sectores económicos dominantes, los salarios son en las islas un 15% inferiores a la media estatal y, según los últimos resultados de la Encuesta de Población Activa, la tasa de paro se sitúa en valores muy próximos a dicha media, con un paro femenino que, como en el resto de las comunidades autónomas, duplica al masculino. En contraposición a las cifras de desempleo, se produce una inmigración laboral que alcanza en 1999 el 13% de los contratos suscritos en las islas, elevándose al 85% en Fuerteventura, y que puede estar en parte relacionada con una escasa propensión de los canarios a la movilidad interinsular, obstaculizada por circunstancias familiares y por las dificultades de vivienda y servicios sociales.

2.2.1. Agricultura, ganadería y pesca.

Los agricultores canarios, enfrentados a las duras limitaciones que impone el medio físico, han tenido que construir durante siglos sus propios terrenos de cultivo, produciendo de esta forma paisajes culturales de gran valor e interés como experiencias en el buen uso de los recursos naturales, al tiempo que mantenían unos niveles mínimos de autoabastecimiento. Pero la orografía, la escasez de agua y el minifundismo restan competitividad a la actividad, lo que ha propiciado en los últimos 50 años una reducción sustancial de la superficie cultivada, dentro del proceso de incremento de productividad agrícola de las mejores tierras y el abandono de terrenos cultivados en la posguerra por razones de elemental subsistencia. La superficie cultivada continúa disminuyendo, de 46.500 a 43.700 hectáreas entre 1995 y 2000.

Este proceso se desarrolla en paralelo con la terciarización de la economía canaria, la atracción de la actividad y la población hacia las áreas urbanas y la destrucción material de suelo agrario ocupado por la edificación, la urbanización y las infraestructuras, y concluye cuando los dos recursos naturales básicos sobre los que se sustenta la agricultura, el suelo y el agua, se sitúan fuera del alcance económico de los usos agrarios, por lo que el tradicional valor del suelo rústico es sustituido por un precio fijado en función de expectativas edificatorias y urbanísticas legales o ilegales.

El plátano y el tomate, cultivos todavía básicos en la agricultura canaria, se encuentran con dificultades para su

mantenimiento, al no poder competir en precios con las producciones procedentes de países en vías de desarrollo y depender, en el caso del plátano, de un régimen de subvenciones que pudiera llegar a verse alterado en el futuro, pero que le ha permitido mantener el crecimiento de su superficie cultivada al mismo ritmo que la población. Por otra parte, la introducción de nuevas especies y técnicas de cultivo, y en especial los grandes invernaderos, han supuesto un incremento en la producción pero a costa de un notable impacto paisajístico, y del desarrollo de prácticas ambientalmente insostenibles, como las extracciones de tierra desde las medianías.

La importación de productos naturales sin controles rigurosos ha supuesto la entrada de plagas y enfermedades desconocidas en la agricultura de las islas y ha generado la utilización masiva de pesticidas, al tiempo que las limitaciones naturales y económicas se han intentado suplir con el empleo abusivo de productos fitosanitarios, convirtiendo a Canarias en la comunidad autónoma con mayor gasto en fertilizantes y plaguicidas por hectárea cultivada. Otra práctica inadecuada la constituye el acondicionamiento de terrenos poco idóneos, mediante la utilización de medios mecánicos que permiten desmontes y extracciones de tierras generadores de fuertes impactos paisajísticos, que conviven con explotaciones abandonadas, lo que comporta un uso ineficiente de los recursos disponibles.

La ganadería representa actualmente la cuarta parte del sector agrario, correspondiendo dentro de ella un 35% a la producción de carne para consumo, un 33% a la producción de leche y quesos, un 20% a huevos y el resto a otros productos. En los últimos años se ha realizado un importante esfuerzo de mejora técnica y modernización de granjas y sus instalaciones. Sin olvidar su potencial impacto ambiental, la ganadería tiene una importante vinculación con la agricultura de medianías y contribuye al mantenimiento del tejido rural, al aportar materia orgánica a los cultivos y propiciar el desarrollo de actividades complementarias generadoras de empleo y valor añadido, como las de piensos, mataderos, industrias lácteas, veterinaria y maquinaria.

La pesca atraviesa una etapa regresiva, con disminución de capturas, de población ocupada y de peso relativo en la economía canaria, debido a las dificultades para la renovación de los acuerdos pesqueros con los países vecinos y la sobreexplotación de determinadas especies litorales. La industria conservera, ligada a la flota sardinal, prácticamente ha desaparecido. Por contra, la acuicultura se encuentra en auge, centrada en la cría de lubina y dorada y experimentando con otras especies propias de las costas canarias, y que ha crecido un 35% anual, superando en un 10% el incremento estatal y en un 23% el europeo.

2.2.2. Industria y construcción.

La práctica indiscriminada de la actividad extractiva de picón, arena y piedra, en un marco de inadecuada regulación y control, y el aumento de la demanda de estos materiales por una industria de la construcción en expansión, plantea problemas de destrucción de suelos, incremento de procesos erosivos, generación de ruidos y emisión de gases y polvos, al tiempo que provoca un sensible deterioro paisajístico, especialmente en barrancos y conos volcánicos, que se ve incrementado por el abandono de

explotaciones sin restaurar ni retirar la maquinaria y los productos de desecho.

La construcción, muy ligada al consumo del recurso suelo, se ha reactivado en los últimos 5 años, impulsada por los incentivos fiscales, el dinamismo del sector turístico y de las infraestructuras y el incremento de población, pasando de representar en 1994 casi el 8% del valor añadido bruto del archipiélago a algo menos del 10% en 1999, 2 puntos por encima de la media estatal. El empleo en el sector aumentó del 9'4% en 1995 al 13% en 1999, mientras que el consumo de cemento creció un 112'5% entre 1995 y 2000, con puntas del 198% en Fuerteventura y 156% en Lanzarote.

Las empresas productoras de energía y carburantes dominan el sector industrial de las islas, centrándose en otras actividades industriales en la alimentación y la elaboración de productos para el consumo interno, con muy bajo contenido tecnológico y escasa actividad de investigación. También restan competitividad al sector la lejanía y la insularidad, que dificultan alcanzar economías de escala. La importancia de la industria dentro del sistema productivo canario, aún incluyendo las energéticas, ha descendido en los últimos años hasta situarse 14 puntos por debajo del promedio estatal, con un empleo igualmente decreciente, que representa actualmente el 8% de la ocupación de las islas.

2.2.3. Turismo, comercio y servicios.

El desarrollo turístico ha transformado radicalmente la economía insular y provocado la diversificación económica, especialmente con la potenciación del sector servicios, gracias a su efecto multiplicador sobre diversas actividades. Su peso específico y su capacidad de inducción de crecimiento económico y demográfico lo convierten en el principal objetivo de una política de desarrollo sostenible en Canarias.

El rápido crecimiento de la actividad turística ha producido demandas de viviendas, infraestructuras, dotaciones y servicios para la nueva población turística y especialmente para la trabajadora ligada a dichos desarrollos, de difícil absorción por la sociedad canaria. Además de estas externalidades, los visitantes consumen mayor cantidad de recursos de agua y energía y generan un mayor volumen de residuos que el residente insular, además de otros costos ambientales cuya relación con la industria turística no ha sido calculada hasta ahora.

El crecimiento económico insular se ha basado en el aumento continuo de la oferta turística para atender a una demanda exterior creciente. Esta oferta ha estado estrechamente vinculada al sector de la construcción y al mercado de suelo, y ha provocado una especialización en actividades de bajo precio, que necesitan de una oferta amplia para poder garantizar el retorno de la inversión. Desde los años sesenta, el número de turistas ha ido aumentando anualmente, duplicándose cada decenio en los últimos veinte años, hasta alcanzar en 1999 los 12 millones. El número de plazas alojativas legales supera actualmente las 350.000, sin contar las que funcionan pendientes de regularización, las que se encuentran en construcción y la oferta ilegal. A su vez, el planeamiento ha clasificado suelo turístico, en el conjunto de las islas, con capacidad para no menos de 850.000 plazas adicionales sobre las legales existentes.

Tan extensa oferta hace posible un crecimiento disperso y con una mayor afección sobre el territorio, las infraestructuras y los servicios.

El análisis y prospección del sector se ven dificultados por la carencia de estadísticas y encuestas fiables y suficientes. La oferta más profesionalizada y solvente se enfrenta también con una amplia planta irregular y con el minifundismo propio de una oferta basada mayoritariamente en apartamentos, que dificulta la renovación del 58'4% de la planta que tiene más de 25 años y que en parte se reconvierte en oferta residencial de baja calidad, agravando la degradación de las condiciones ambientales, sociales y de seguridad ciudadana de determinadas zonas. Las administraciones competentes no han intervenido hasta el presente con suficientes medios en el espacio turístico.

La oferta turística ha venido respondiendo a los incrementos de la demanda exterior, pero con retraso, ya que un importante volumen de iniciativas, impulsada por su propia lógica inmobiliaria, se materializa cuando ya ha terminado la fase de incremento de la demanda, lo que origina el carácter extremo de los ciclos de la economía canaria, con fases depresivas en 1970-73, 1979-82 y 1988-91, que dejaron huella en la realidad económica y social, en forma de paro, quiebras empresariales, obras paralizadas, infraestructuras en desuso y rupturas de la habitabilidad insular. Conforme ha ido aumentando la dimensión de nuestro sector turístico, especialmente en los últimos cuatro años, se ha incrementado también la percepción del temor por las repercusiones de una eventual crisis sectorial en la economía y la vida de las islas, toda vez que el turismo es, directa e indirectamente, el sector en el que se apoya la estructura productiva. En este sentido, debe señalarse que la demanda turística se ralentizó en los años 2000 y 2001, que parece descender ligeramente en el 2002, y que las circunstancias geopolíticas no son tan favorables como en el pasado y que aumentan los destinos emergentes que disputan la misma demanda que el archipiélago.

Dada la especialización productiva en los servicios, no puede extrañar el enorme déficit del comercio de mercancías de Canarias con el resto del mundo, que alcanzó en 2000 casi 1.3 billones de pesetas. Además, en los últimos años, la tasa de crecimiento de las importaciones supera a la de las exportaciones. La integración comercial de las islas con el resto del Estado hace se realicen con él aproximadamente dos tercios de las importaciones y la mitad de las exportaciones. Destaca la debilidad de nuestro comercio con el cercano continente africano.

El sector del comercio interior se ha visto transformado en los últimos años por la implantación de grandes superficies y cadenas de establecimientos de tamaño mediano. El número de comercios minoristas por habitante es en Canarias un 10% inferior al promedio del Estado, aunque su superficie es notablemente superior a la media. El comercio integrado en centros comerciales tiende a concentrarse en áreas periurbanas reducidas, genera un incremento de los desplazamientos de la población, y contribuye a la simplificación y desertización de los núcleos urbanos. Es por ello que la implantación territorial de las grandes superficies tiene una incidencia directa sobre la densidad de tráfico y las infraestructuras asociadas, lo que

justifica la importancia de dichas variables en el proceso de concesión de la preceptiva licencia comercial.

La transformación de la estructura comercial ha producido inestabilidad en el pequeño comercio tradicional, sensiblemente decreciente en las ciudades de mayor tamaño y abocado a una creciente marginalidad, aumentada por la falta de modernización y especialización y la escasa competitividad de sus precios, y no corregido por la normativa reguladora sectorial. El mantenimiento de estas estructuras comerciales tradicionales tiene una notable importancia social, dado que la actividad comercial tradicional emplea al 15% de la población laboral, pero también urbanística y territorial, al afectar a un sistema con un peso relevante en la estructuración del tejido urbano y rural, que hace sustantivamente más complejo y rico, con menores requerimientos de transporte que los sistemas concentrados.

2.3. Infraestructuras.

Durante la última década todos los modos de transporte en Canarias han experimentado un incremento continuado, con notables mejoras en el transporte interinsular, especialmente el marítimo, que han repercutido positivamente tanto en la economía como en la sociedad canarias, aumentando la dimensión del mercado canario y el conocimiento de las islas por sus habitantes; sin embargo, subsiste la necesidad básica de incrementar la accesibilidad y movilidad tanto entre las islas como, sobre todo, en el interior de la mismas, con la mejora y conectividad de los sistemas de transporte.

El incremento de la movilidad terrestre se ha basado en el predominio del vehículo privado, subvencionado a través de planes de renovación, fomentado por las grandes infraestructuras, y causante de las situaciones cotidianas de congestión circulatoria, con sus secuelas de pérdidas económicas, contaminación atmosférica e incremento de los consumos energéticos. El número de vehículos es de 666 por cada mil habitantes, superior en un 50% a la media estatal, y el de turismos es de 176 por cada kilómetro de carretera, también un tercio por encima de dicha media.

Por contra, la oferta de transporte colectivo terrestre, que permitiría alcanzar mayores niveles de accesibilidad con menor consumo de infraestructuras, es insuficiente en la mayor parte de los municipios y ve disminuida su eficiencia e imposibilitada su competencia con el transporte privado por efecto de la congestión, disponiendo de insuficientes carriles exclusivos o prioritarios, incluso para el transporte urbano, y enfrentándose en el interior de las islas con una orografía complicada y, sobre todo, con una estructura de asentamientos extremadamente dispersa y compleja.

Canarias ostenta actualmente el mayor índice de longitud viaria por superficie territorial de todas las islas de Europa, con 0'60 km/km², pero la saturación de las carreteras ha venido induciendo su ampliación, creando un círculo vicioso que responde al incremento constante de vehículos con el aumento continuado de carriles y vías que encauzan y atraen un mayor número de vehículos, en una espiral que resulta insostenible en un medio insular con escaso suelo disponible, máxime cuando las infraestructuras resultan cada vez más complejas y con un mayor potencial de impacto sobre el territorio.

Si a la red de carreteras se suman las pistas rurales, la malla viaria insular alcanza dimensiones casi urbanas, con más de 6 km/km² en el ámbito del suelo no protegido de Tenerife. Al impacto directo de pistas y carreteras en el medio rural se debe añadir el hecho de que favorecen, en un clima de falta de control público, amplios fenómenos de poblamiento mediante la edificación en sus bordes, lo que se ha denominado como urbanismo de carretera, un sistema preurbano de asentamiento de población que no requiere de la oferta de urbanización sino del simple acceso rodado. Igualmente las grandes infraestructuras viarias atraen la localización de equipamientos estructurantes, especialmente de carácter comercial e industrial, provocadores de tráficos adicionales que dificultan los largos recorridos y disminuyen la eficiencia del sistema, acelerando su congestión.

Los equipamientos e infraestructuras realizados en el litoral pueden producir serias afecciones ambientales en un medio especialmente frágil y rico en recursos naturales, que se ve sometido a una enorme presión urbanizadora residencial y turística. La inadecuación de algunas de estas infraestructuras y la paralización de otras iniciativas son consecuencia de la falta de datos y estudios que permitan evaluar suficientemente sus consecuencias, pero también de la carencia de una política clara, con directrices y planificación integral de tramos significativos del litoral.

La orografía de las islas incrementa los efectos negativos en el paisaje de las redes aéreas de energía, las instalaciones de producción de energía eólica y las instalaciones de telecomunicaciones, que se ven incrementadas por las circunstancias de su situación y diseño, por las crecientes exigencias de las nuevas tecnologías y por la falta de utilización eficiente y compartida.

2.4. Recursos y territorio.

2.4.1. Biodiversidad.

La mayor riqueza natural de Canarias es su biodiversidad, representada en la extensa Red Canaria de Espacios Protegidos, los Lugares de Importancia Comunitaria o las Zonas de Especial Protección de Aves. Con casi 12.000 especies de animales, plantas y hongos, de las que más del 30% son endémicas, nuestra región es una de las que cuenta con mayor diversidad biológica de todo el planeta y es un centro de endemismos vegetales de interés mundial. Esta riqueza es particularmente vulnerable, al desarrollarse en espacios insulares de reducidas dimensiones, distantes, muy especializados y dependientes, con muchos hábitats de escasa extensión y con especies de las que subsiste un reducido número de ejemplares.

Los impactos territoriales causados por el actual modo de desarrollo están produciendo una rápida disminución y simplificación de la biodiversidad, denotada por la importante tasa de extinción en las especies de Canarias, que ha llevado a la inclusión de 65 especies de la flora canaria y 170 de su fauna en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas. Los mayores daños a la biodiversidad canaria provienen de la ocupación del suelo por la urbanización y las grandes infraestructuras, que producen tanto la destrucción directa de especies de flora y fauna, como la destrucción indirecta por degradación, fragmentación y simplificación de los hábitats.

La elevada población insular, la baja calidad del espacio urbano, las modas y modos del ocio semanal, y el interés por los paisajes insulares, compartido con una amplia población turística, propician concentraciones de visitantes que superan la capacidad de carga de los espacios naturales, o fomentan la práctica de actividades como la circulación con vehículos todo terreno fuera de pistas, igualmente peligrosas o dañinas para el medio natural.

Los costes ambientales no han sido incorporados hasta ahora a las estimaciones económicas, dificultando su necesaria internalización. El sobrecoste ambiental causado por la insularidad se manifiesta en ámbitos como la protección de los hábitats naturales y de la biodiversidad, por la elevada superficie protegida por habitante y el coste más elevado de protección por unidad de superficie.

2.4.2. Atmósfera y agua.

En los últimos 20 años se ha logrado un descenso superior al 35% en las emisiones de dióxido de azufre a la atmósfera, debido a la utilización de fuel con bajo índice de azufre y la implantación de grupos de cogeneración, pero aún existen problemas de contaminación en torno a los municipios más industrializados y con mayor intensidad de tráfico y junto a las grandes centrales térmicas, en las que se concentra el 90% de las emisiones industriales de Canarias, y que afectan negativamente a la calidad de vida de las poblaciones inmediatas.

La desalación de agua del mar ha permitido superar el déficit crítico entre la cantidad de agua consumida y la extraída del subsuelo o embalsada, que se estima que para el año 2002 se habrá incrementado más de un 36% respecto a principios de los años noventa. La construcción de plantas desaladoras ha permitido atender las necesidades del desarrollo turístico y propiciado la estabilización de los caudales disponibles para el uso agrícola, e incluso su incremento mediante la depuración de las aguas residuales producidas, pero transfieren la problemática al sector energético, incrementado el consumo de combustibles fósiles y el grado de dependencia de los mismos.

La extensión de las redes de transporte y distribución de agua ha propiciado la aparición de problemas de planificación y de exceso de pérdidas. Por su parte, las redes de alcantarillado carecen de sistemas de control que limiten los vertidos inadecuados que impiden el aprovechamiento agrícola de las aguas depuradas, predominando las instalaciones de depuración de pequeño tamaño, con dificultades de mantenimiento, sin medios para eliminar adecuadamente los lodos y con emisarios que con frecuencia no reúnen condiciones idóneas de longitud, profundidad y diseño que garantice la difusión del efluente.

2.4.3. Energía y residuos.

La energía representa un elemento central de la problemática ambiental insular, tanto por el carácter aislado de los sistemas eléctricos, con ausencia de economías de escala y niveles inferiores de calidad del servicio, como por la predominancia de dos sectores del consumo específicos, como el transporte y la producción de agua. La población residencial y turística en aumento, con niveles de renta cada vez mayores, plantea una creciente demanda energética, que aumentó entre 1995 y 2000 a una tasa anual acumulativa del 6'11%, un 20% superior a la del Estado, con máximos en Fuerteventura, con un 9'55% y Lanzarote,

con un 7'22%. Esta producción requiere el empleo masivo de recursos naturales no renovables e inexistentes en las islas, como son los derivados del petróleo, con un incremento, no solo del costo debido al transporte y la lejanía como, sobre todo, de la vulnerabilidad y dependencia exterior del sistema económico. La dimensión reducida de los sistemas limita la capacidad de introducción en la red de las energías renovables, que tienen en las islas, pese a las favorables condiciones climáticas, un grado de implantación notablemente inferior a la media estatal y europea, en buena parte atribuible a la existencia de un único operador y al bajo nivel de iniciativa e innovación tecnológica insulares.

En materia de residuos, la mayoría de las regiones insulares del planeta se enfrenta a una problemática específica, agravada en las que han experimentado un fuerte desarrollo turístico, circunstancia que incrementa en Canarias la producción de residuos sólidos urbanos en un 22% sobre la media estatal. La experiencia acumulada en el último decenio muestra cómo las previsiones esbozadas en los planes y estudios sobre residuos se han visto desbordadas por la realidad. El esfuerzo normativo de los últimos años intenta racionalizar el sistema y reducir el volumen de residuos que genera, incrementado en los últimos años por razones comerciales y pautas de consumo ajenas a los efectos que provocan en los sistemas insulares, fondos de saco de un sistema productivo exterior al que, por evidentes razones geográficas, no resulta posible devolverlos. Por otra parte, el reducido volumen de residuos generados en algunas de las islas no permite su tratamiento, resultando difícil y costoso su transporte a otras islas o hacia el continente, para su eliminación o transformación.

El sector ha experimentado una evidente mejora, especialmente en materia de instalaciones insulares de tratamiento, aunque aún subsisten vertederos incontrolados, algunos situados en áreas de importancia ecológica o paisajística, así como procedimientos obsoletos y altamente contaminantes, como la incineración a cielo abierto. La instalación de puntos limpios ha facilitado la disminución del vertido incontrolado de escombros en laderas de barranco con notable impacto paisajístico, y el de la falta de tratamiento específico de determinados residuos, como las pilas, los industriales y sanitarios, o los plásticos procedentes de los invernaderos.

La recogida selectiva es aún una experiencia limitada al vidrio y al papel, pero no existen instalaciones para el reciclado de chatarra ni de neumáticos, de los que solo se recupera el 25%. Se cuenta con una única planta de producción de compost de reducida capacidad, cuando las islas no cubren ni la tercera parte de sus necesidades de fertilizante orgánico con la producción insular de estiércol. El sector de la construcción ha iniciado la reutilización de los materiales de desecho, iniciativa que precisa intensificarse para lograr una proporción significativa que palie la escasez de áridos en las islas.

2.4.4. Suelo y territorio.

El suelo es un recurso no renovable y especialmente escaso, que se ve sustancialmente mermado por los procesos erosivos y la ocupación directa por la urbanización residencial y las grandes infraestructuras. La erosión es facilitada por prácticas agrícolas inadecuadas en zonas de

fuerte pendiente y por el abandono de los cultivos. Se estima que la erosión hídrica afecta al 40% de la superficie canaria, y que la erosión eólica, que afecta con especial intensidad a Lanzarote y Fuerteventura, provoca pérdidas que llegan a superar a las motivadas por la erosión hídrica.

Las islas tienen una dimensión reducida, especialmente en relación con las riquezas naturales que albergan y a la carga de población y turismo que soportan. Esa dimensión es aún inferior de la que se aprecia, porque los terrenos menos aptos para la actividad humana, por su riqueza o su geografía, como los espacios naturales protegidos, los terrenos situados por encima de los 1.200 metros de altura o las laderas con más del 30% de pendiente, suponen el 60% de la superficie insular, o el 70% si se excluye del cómputo a Fuerteventura y Lanzarote, quedando apenas un 30% susceptible de ser utilizado por el hombre para desarrollar sus actividades. Pero la mayor parte de ese 30% ya está siendo utilizado, ocupado por la edificación, la urbanización, las infraestructuras y los cultivos, al punto que en el conjunto de las 5 islas más occidentales, sin Lanzarote y Fuerteventura, solo queda un 12% para su posible utilización. La extensión del suelo libre apto en Gran Canaria o Tenerife es inferior al ocupado actualmente por la urbanización; en La Gomera queda libre la mitad de la superficie que ocupan hoy sus cultivos; en La Palma la superficie libre apenas representa el 15% de los terrenos actualmente en cultivo y ni un 20% en El Hierro.

La necesidad material del territorio no ocupado, especialmente en islas, no es solamente una exigencia para el mantenimiento de la rica biodiversidad y para evitar el panorama insostenible de un territorio totalmente artificializado, en el que el hombre haya utilizado y transformado cada uno de los metros cuadrados de suelo que le rodean, sino para la conservación de un paisaje que constituye una seña de identidad esencial de las islas y de los isleños, al tiempo que un recurso económico fundamental, como marco escénico y cultural de la actividad turística.

La ocupación del suelo es especialmente intensa en la franja litoral, profundamente modificada por la urbanización y sometida en determinados ámbitos a excepcionales tensiones de ocupación turística. Se ha calculado que el 40% de la población de Tenerife vive por debajo de la cota 100, y otro 30% lo hace entre la cota 100 y la 400, configurando un continuo urbano que ocupa prácticamente la primera línea de costa, provocando la aparición de severos problemas de contaminación, acumulación de vertidos y molestias a la fauna por actividades recreativas intensivas y concentradas en puntos del litoral.

Pero el proceso territorial con mayor impacto, con todo, se ha producido y se sigue produciendo en el medio rural, y en especial en las zonas interiores de medianías, en las que, en un marco de amplia indisciplina urbanística y ambiental, el territorio está siendo profundamente alterado en su paisaje y en su capacidad productiva agraria por un poblamiento rural y suburbial disperso de enormes proporciones, con la transformación masiva del espacio rural productivo en un espacio urbano extensivo destinado al ocio de fin de semana, al turismo rural y de larga estancia y, sobre todo, a la segunda residencia, de la que tenemos una de las tasas más altas del Estado. Esta tendencia se vio sensiblemente incrementada en los últimos años, confor-

me a los datos de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, aunque se ha iniciado un cambio en la tendencia.

Este proceso produce la destrucción de suelo agrícola y dificulta el desarrollo de cultivos extensivos rentables, provoca la pérdida de característicos paisajes culturales, la extensión de procesos erosivos y la reducción de la biodiversidad, al tiempo que fomenta la reasignación de recursos hídricos, la contaminación del subsuelo por multiplicación de vertidos incontrolados de aguas fecales y el aumento del precio del suelo, situándolo fuera del alcance de las actividades propiamente agrarias. A ello debe sumarse el incremento de la densidad de uso de unas infraestructuras preparadas para otra utilización y el elevado costo e impacto de los accesos viarios, las acometidas de agua y energía, y hasta las redes de saneamiento y de recogida de residuos que esta residencia dispersa termina reclamando.

El proceso incluye la exportación al ámbito rural de tipologías y modelos edificatorios urbanos y la implantación de sucedáneos mixtificados y empobrecidos de los valores arquitectónicos y etnográficos rurales tradicionales, consecuencia del desconocimiento y de la banalización de una cultura que ha perdido el sentido de la relación con la naturaleza, de la dependencia de los recursos naturales, del acervo sobre gestión y construcción del territorio, del sabio aprovechamiento del lugar y los materiales, que conformaron sus cimientos.

2.4.5. Urbanización e infraestructuras.

La importancia de estos procesos de transformación y degradación del medio rural no deben ocultar la trascendencia que, sobre el medio rural, pero también el litoral y el medio urbano, han tenido y continúan teniendo las grandes infraestructuras. Los déficit acumulados en el pasado, y la disponibilidad de fondos europeos han propiciado un rápido crecimiento de infraestructuras, mal digerido ambiental y territorialmente, e insuficientemente adaptado a la compleja realidad y la riqueza paisajística del territorio canario.

En el ámbito urbano, la permanencia de vacíos internos y zonas inadecuadamente edificadas supone un despilfarro inmobiliario, mientras las ciudades se siguen extendiendo a costa del entorno rural que las rodea. El crecimiento de las rentas familiares ha venido a intensificar el consumo del suelo, como recurso natural, al aumentar la demanda de segundas residencias y de tipologías residenciales extensivas, como las viviendas unifamiliares aisladas, adosadas o en hilera. A ello debe sumarse la escasa cualificación de nuestro espacio urbano, dominado por la segregación social y funcional y la pobreza formal generados por la explosión inmigratoria provocado por el cambio económico de los años 60, y la falta de respuestas urbanísticas coherentes y articuladas, palpable en las deficiencias cuantitativas pero también cualitativas, funcionales y formales, de los espacios urbanos de uso público.

Las zonas turísticas, aunque se caracterizan por una notable continuidad del tejido urbano y una apreciable contención de su extensión, en proximidad a los principales atractivos litorales, no son todavía los espacios cualificados de ocio que demanda la primera actividad económica sobre el territorio. Los centros históricos, por su parte,

prosiguen su proceso de envejecimiento poblacional, actuaciones escenográficas y disminución de actividad que deriva en pérdidas del propio patrimonio que los identifica, si bien recientes operaciones de refuerzo de determinadas actividades económicas pueden significar una inflexión de la tendencia. La urbanización industrial presenta problemas de atomización y dispersión territoriales, con deficiencias en sus infraestructuras y congelación especulativa de parte de su suelo vacante.

La falta de directrices expresas ha provocado una ordenación desigual del territorio planificado. En el archipiélago había clasificados en 2000, 134 m² de suelo urbano por cada habitante pero, pese a tratarse de una clasificación reglada por la legislación vigente entre 1956 y 1999, las diferencias entre municipios oscilan entre los 45 y los 560 m² por habitante. Para el suelo urbanizable, cuya clasificación ha sido tradicionalmente discrecional, la media es inferior, con 121 m² de suelo clasificado por habitante, pero las cifras por municipios oscilan entre los 11 y los 2.000 m² por habitante. No deja de resultar llamativo que el municipio con menor superficie de suelo clasificado como urbano y urbanizable por habitante (72 m²) fuera justamente el más poblado del archipiélago, mientras que en lo alto de la tabla, entre los 1.200 y 2.100 m² de suelo clasificado por habitante, se sitúan 5 municipios ninguno de los cuales supera los 8.000 habitantes.

Esta situación comienza a ser paliada mediante la aplicación del Texto Refundido. De un lado, la puesta en funcionamiento de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, como instrumento consorciado para el control del territorio, ha permitido incrementar el número de actuaciones disciplinarias, que ha superado en el último año a todas las realizadas desde la entrada en vigor de la Ley de Disciplina, en 1990. Por otro, las tres administraciones públicas canarias han acelerado el proceso de formulación del planeamiento para adaptarse a las determinaciones del Texto Refundido la Ley, en forma coordinada a través de comisiones de seguimiento conjunto. Una oleada de nuevos Planes Generales comienza a reflejar sobre el territorio los nuevos principios legales, mientras la Administración de la Comunidad Autónoma intensifica el ejercicio de sus competencias de ordenación de los espacios naturales protegidos, y ya la isla de El Hierro cuenta con planeamiento insular adaptado, Tenerife está próxima a disponer de él y, en corto plazo, también Gran Canaria. La coordinación sistemática iniciada abre la esperanza de una utilización más racional del territorio.

2.5. Características insulares.

La situación descrita dista mucho de afectar por igual a las diferentes islas ni, dentro de ellas, a sus distintas comarcas. Circunstancias geográficas e históricas han modelado un mosaico de diferencias entre islas centrales, orientales y occidentales, de realengo y de señorío; entre las comarcas norte y sur de cada isla; y, por supuesto, entre la costa, las medianías y las cumbres. Esta riqueza se ha convertido en problema cuando la acción del hombre ha transformado las diferencias en desequilibrios que afectan al bienestar, a las oportunidades de desarrollo y, en suma, a la calidad de vida de sus habitantes.

El sistema territorial acusa notables desequilibrios en cuanto a la distribución de la población y las actividades

económicas. Las dos islas centrales concentran más del 84% de la población, presentando las mayores densidades, de 366 y 485 habitantes/km², mientras que Lanzarote y La Palma tienen densidades medias entre 119 y 124 habitantes/km², y las restantes 3 islas oscilan entre 35 y 52 habitantes/km². Estas diferencias tienden a incrementarse, al mantenerse el peso específico de las islas centrales, pero producirse un abrupto despegue de las dos islas más orientales y un decrecimiento y envejecimiento de las tres más occidentales, constituyéndose así tres grupos diferenciados, por similitudes en su dinámica social y económica, aunque presenten variedades específicas. A nivel municipal, más del 50% de la población del archipiélago reside en las dos áreas metropolitanas centrales, mientras que las capitales insulares tienen un notable peso específico dentro de cada isla, que va del 21% en La Palma al 50% en Lanzarote y Gran Canaria.

Las diferencias demográficas responden a desigualdades paralelas de la actividad económica, que presenta un crecimiento moderado en Gran Canaria y Tenerife, acelerado en Lanzarote y Fuerteventura y reducido en La Gomera, El Hierro y La Palma, y que igualmente tienden a acentuarse. Las tres islas más occidentales comparten un menor desarrollo del sector turístico, un mayor peso de los sectores primario y de la construcción, e inferior en industria y servicios, pero sobre todo una menor tasa de empleo y un descenso de la renta per cápita entre 1996 y 1999, que sitúa a la población de las tres islas en los niveles de menor riqueza de la región, no superando los dos tercios de la renta per cápita del archipiélago. El desequilibrio es apreciable también en la distribución de la actividad turística: cinco municipios de las dos islas centrales concentran el 73% de las plazas alojativas del archipiélago y otros 6 municipios de Lanzarote y Fuerteventura el 23%, repartiéndose el 4% restante entre las 3 islas occidentales.

2.5.1. Lanzarote.

Las islas de Lanzarote y Fuerteventura, que por su escaso relieve tienen una mayor proporción de suelo apto para las actividades humanas, han experimentado un crecimiento acelerado en los últimos años. Entre 1991 y 2001, el crecimiento de la población de Lanzarote fue 3'7 veces superior a la autonómica, situándose como tercera isla del archipiélago en número de habitantes, al haber superado en 1998 a La Palma. Pero si la población creció casi un 50%, la planta alojativa se ha duplicado, y el número de turistas se ha triplicado, al reducirse la estancia media de 15 a 10 días, con lo que la relación de residentes a turistas descendió en 10 años desde 3 hasta 1'6.

Lanzarote fue la isla que experimentó un mayor crecimiento económico entre 1991 y 1996, período en el que duplicó su renta insular. Entre 1996 y 1999 esta renta creció por debajo de la media del archipiélago lo que, unido al crecimiento poblacional experimentado, hizo que su renta per cápita disminuyese un 4%, cuando el conjunto de la región creció un 17%. En cuanto a la distribución de las actividades económicas, es la isla en la que el sector servicios tiene un mayor peso específico, alcanzando el 81'4% del valor añadido bruto insular, 3 puntos por encima de la media autonómica, y también la que presenta un menor peso del sector agropesquero, con el 1'7%, menos de la mitad que el promedio de las islas.

La planta alojativa turística de Lanzarote, con casi 47.000 camas legales (ISTAC, 2000), es la tercera del archipiélago, tras Gran Canaria y Tenerife. La oferta se basa en un 27% de plazas hoteleras y un 73% de extrahoteleras, en una proporción similar a la de las restantes islas, con la excepción de Tenerife. Se trata de la oferta alojativa menos cualificada del archipiélago, con un 90% de la planta extrahotelera en apartamentos de 1 y 2 llaves, y un 63% de la oferta hotelera en hoteles de 1 y 2 estrellas. El ritmo de crecimiento de esta oferta en los últimos 5 años ha superado la media de las islas en más del 50%, e idéntica proporción supone el consumo de cemento. Las perspectivas de crecimiento inmediato representarían un 40%, al estar autorizada la construcción de casi 22.000 plazas adicionales, pero el planeamiento insular reduce drásticamente esta perspectiva, al establecer el techo más bajo fijado por el planeamiento de una isla turística.

El desmesurado ritmo de crecimiento poblacional y turístico ha disparado las alarmas sobre el futuro ambiental, social e incluso económico de la isla. La voluntad planificadora insular de Lanzarote ha sido una constante desde 1973, en que formuló un Plan Insular antes de que la figura tuviera cobertura legal, hasta 1991 en que fue aprobado su Plan Insular de Ordenación, el primero de Canarias. Tras ser la primera isla declarada en su integridad como Reserva de la Biosfera, y ante la situación experimentada en los últimos años, es también la primera que ha visto aprobada en el año 2.000 una revisión de su planeamiento insular, en la que se da un período de reflexión de 10 años para analizar y diseñar su desarrollo futuro sobre bases sostenibles, durante los cuales limita el crecimiento turístico a menos de 11.000 nuevas plazas alojativas.

2.5.2. Fuerteventura.

Fuerteventura experimentó un crecimiento poblacional del 63% entre 1991 y 2001, el mayor del archipiélago, 4,7 veces superior al total autonómico, debido a una inmigración masiva de difícil absorción en una sociedad de limitada dimensión, como la majorera. Al igual que Lanzarote, destaca en el conjunto del archipiélago por el índice de juventud de su población y por el bajo nivel de desempleo.

Fuerteventura es también la isla que ha experimentado un mayor crecimiento económico. Se estima que la renta neta insular se multiplicó por 2,1 entre 1991 y 1999 mientras la del archipiélago lo hacía por 1,9, y que ha logrado en 1999 la mayor renta per cápita, un 11% por encima de la media. Este incremento se ha centrado en el sector servicios, pero destaca también el sector de la construcción con un peso específico un 60% por encima de la media de las islas, y con un incremento del consumo de cemento de 1995 a 2000 que duplica dicha media. El peso del sector agrogranadero ha disminuido en los 3 últimos años del 3,8 al 2,8%, con abandono del sector agrícola y envejecimiento de la población ganadera.

El crecimiento de la planta alojativa resulta aún superior al de Lanzarote, contando actualmente con 34.000 plazas alojativas legales, otro tanto funcionando en trámite de regularización, y no menos de 20.000 en construcción o autorizadas para materializar en un futuro inmediato. Casi el 60% de la planta extrahotelera está formada por aparta-

mentos de 2 llaves, y la oferta hotelera se reparte entre hoteles de 3 y 4 estrellas. El suelo turístico clasificado tiene capacidad para 400.000 plazas, igualando el total de la actual oferta alojativa canaria.

Territorialmente es la isla con menor proporción de espacios naturales protegidos y mayor superficie de suelo apto para la implantación de actividades humanas, destacando la clasificación extensiva que hace el planeamiento vigente tanto de asentamientos rurales alternativos a los núcleos urbanos como, sobre todo, de suelo urbano y urbanizable, al punto que los 5 municipios que cuentan con planeamiento general se encuentran entre los 10 municipios canarios que con mayor superficie de suelo clasificado como urbano y urbanizable por habitante y plaza alojativa turística, situándose entre 460 y 2.122 m² por habitante, sobre una media de 255. Cuenta con Plan Insular de Ordenación aprobado parcialmente en 2001.

2.5.3. Gran Canaria.

Gran Canaria y Tenerife concentran población y actividad, en dimensiones similares, aunque con diferencias económicas y territoriales producto de una geografía y unas circunstancias históricas diferentes. Gran Canaria es la isla más poblada y con mayor densidad de población, alberga al 42% de los canarios, y ha experimentado un crecimiento del 9,7% entre 1991 y 2001, un 30% por debajo del crecimiento del archipiélago. La mitad noroccidental de la isla, incluyendo el municipio capitalino, presenta un índice de envejecimiento superior a la mitad suroriental. La isla presenta la más baja tasa de ocupación laboral del archipiélago, concentrándose las mayores tasas de empleo en la mitad sur de la isla, desde Telde a San Nicolás de Tolentino.

Se estima que la renta insular se multiplicó entre 1991 y 1999 por 1,9, idéntica a la media autonómica. Presentaba en 1999 una estructura económica similar al conjunto y a la isla de Tenerife, si bien con un mayor peso en el sector agropesquero e industrial y menor en construcción. Con una planta alojativa legal próxima a las 142.000 camas (ISTAC, 2000), la oferta turística de Gran Canaria representa el 40% del total canario, está integrada por un 75% de plazas extrahoteleras y un 25% de hoteleras, contando la isla con suelo clasificado con capacidad para albergar otras 150.000 plazas.

Gran Canaria fue la segunda isla que contó con Plan Insular de Ordenación, tras Lanzarote, y tiene en tramitación su Revisión para adaptarse a la legislación territorial vigente. En contraste con la imagen de isla con mayor grado de urbanización, asumida incluso por sus propios habitantes, y aunque la superficie real o potencialmente urbana alcance el 8%, se trata de la isla con menor superficie clasificada como urbana y urbanizable por habitante y plaza turística, un 40% por debajo de la media autonómica. Destaca la contención expansiva de la clasificación de suelo tanto de su capital, el municipio más compacto del archipiélago, como del principal municipio turístico de la isla, que también se mantiene por debajo de dicha media, lo que no disminuye los problemas de dispersión en el medio rural, generalmente ajenos a las prácticas urbanísticas. Presenta una acusada macrocefalia, al concentrar en el área metropolitana y en los 50 km. del corredor oriental más del 80% de la población y la práctica totalidad de la

actividad económica insular, mientras muestra en las medianías de la fachada norte insular una notable dispersión de los asentamientos y la edificación, proporcional a la alta densidad de población.

2.5.4. Tenerife.

Tenerife contiene casi el 42% de la población del archipiélago, con un crecimiento del 12'4% entre 1991 y 2001, algo inferior al del archipiélago. El índice de envejecimiento poblacional es superior en la comarca nororiental de la isla, desde Anaga hasta Arico, y en su extremo occidental, de San Juan de la Rambla a Buenavista. Al igual que en Gran Canaria, la mitad norte de la isla arroja una tasa de escolaridad universitaria superior a la de la mitad sur. Las más altas tasas de empleo se dan en los extremos norte y sur de la isla.

Entre 1991 y 1999, se estima que la isla multiplicó su renta neta por 1'9, igual a la media canaria. Sin embargo, su renta per cápita estimada supera en 1999 al promedio del archipiélago en un 3'1%, tan solo por debajo de Fuerteventura e iguala a la de Lanzarote. La actividad económica se distribuye entre los sectores en forma muy similar al promedio de las islas, aunque ligeramente por debajo en los sectores primario e industrial, y ligeramente por encima en construcción y servicios.

Las 117.500 plazas alojativas legales existentes en Tenerife (ISTAC, 2000) suponen el 33% de la oferta turística canaria, aunque su distribución territorial y cualitativa difiere de la imperante en las restantes islas, al contar con enclaves turísticos en el sur, norte y oeste insulares y equilibrarse al 50% las plazas hoteleras y extrahoteleras. Presenta la planta alojativa más cualificada del archipiélago, en la que predominan los apartamentos de 3 llaves y los hoteles de 4 estrellas, que representan el 53% y 57%, respectivamente, de la oferta extrahotelera y hotelera. El planeamiento en vigor tiene capacidad para elevar la oferta insular hasta un total de 500.000 plazas alojativas.

El sistema de poblamiento presenta una estructura algo más equilibrada que las otras islas, con una comarca norte potente y un área metropolitana con menor peso específico en el conjunto insular. El suelo clasificado como urbano y urbanizable por el planeamiento vigente ocupa el 10% de la isla y la superficie por habitante y plaza turística casi alcanza los 300 m², algo superior a la media del archipiélago. Cuenta con Plan Insular de Ordenación aprobado provisionalmente y que, previsiblemente, estará vigente durante el año 2002.

2.5.5. La Gomera.

El proceso migratorio sufrido por La Gomera a partir de 1940 adquirió connotaciones estructurales, al afectar a la población con mayor capacidad reproductiva, disminuyendo un 50% en 20 años, y recuperándose ligeramente entre 1991 y 2001, en la que ha experimentado en crecimiento del 14'5%, algo superior al 13'4% del archipiélago, aunque afectando desigualmente a las comarcas de la isla, en cuya mitad nororiental continúa decreciendo y envejeciendo. Se ha estimado que, con una base tan estrecha de la pirámide poblacional, si persiste la baja tasa de natalidad, La Gomera podría quedarse casi sin población autóctona hacia mediados de siglo.

El crecimiento económico de La Gomera entre 1991 y 1999 fue la mitad que el promedio de las islas. La renta

insular per cápita, que en 1991 se situaba en la media del archipiélago, fue en 1996 un 5% inferior a ésta y en 1999 un 30% menor, descendiendo incluso en términos absolutos un 12% respecto de la renta de 1996, y acentuando así su alejamiento del conjunto. Es la isla en la que el sector de la construcción tiene un mayor peso relativo, del 16'7%, casi un 75% superior al promedio, destacando igualmente el sector primario. El desarrollo turístico se concentra en la vertiente suroeste a sureste, en la que se localiza más del 83% de la oferta alojativa insular, que cuenta con un total de 5.500 plazas alojativas, con predominio de los apartamentos de 3 llaves y los hoteles de 4 estrellas.

Entre mediados de la década de los ochenta y principios de los noventa, se acometió el Plan Operativo Integral, que supuso una inversión superior a los 12.000 millones de pesetas básicamente repartidos en infraestructuras de transportes, hidráulica y comercial, rehabilitación de viviendas antiguas y senderos agroturísticos y formación y apoyo a la actividad empresarial. Este Plan, junto con las actuaciones insulares posteriores, ha permitido un salto cualitativo sin precedentes en la historia de la isla y sentado las bases para viabilizar su recuperación económica, pero no ha atenuado los problemas de la estructura social insular.

El 79% de la superficie de La Gomera tienen pendientes superiores al 30%, lo que comporta una notable desarticulación territorial y consecuentemente social, además de hacer particularmente ineficiente el sistema de transporte terrestre. Cuenta con cuatro vertederos incontrolados de residuos sólidos y se ha iniciado el proceso de construcción de un vertedero insular controlado.

2.5.6. La Palma.

La Palma, sede de una sociedad tradicionalmente estable y celosa de su identidad cultural y social, cimentada en una clase media históricamente avanzada y vinculada hoy a las actividades agroganaderas y comerciales, cuenta con un tejido empresarial débil y poco cohesionado y una alta tasa de desempleo, al tiempo que sufre una grave regresión demográfica. Entre 1991 y 2001, la población de la isla no varió. Se ve acompañado por un alto índice de envejecimiento, que se acentúa en los municipios del norte y del extremo sur. Es una de las islas con mayor tasa de escolaridad universitaria, pero no retiene a esta parte más preparada de su población.

Se encuentra actualmente La Palma en una encrucijada estratégica, entre una débil estructura industrial en crisis y la incertidumbre sobre el futuro del sector agrario, y en particular del cultivo platanero. Es la isla en la que el sector servicios tiene un menor peso específico, situándose los otros 3 sectores por encima de la media de las islas, y destacando la agricultura, con un peso casi 2'5 veces superior al promedio, pero que, aún así, solo significa el 9'4% de la renta insular, frente al 10'9% de la industria o el 12'4% de la construcción. El sector turístico insular, con 7.800 plazas legales, se divide entre la oferta convencional concentrada costera y la interior dispersa, siendo la isla con mayor proporción de oferta extrahotelera, que alcanza a más del 77% de la planta, y muy poco cualificada, con predominio de los establecimientos de una llave.

Es también la isla que, partiendo de la menor renta per cápita en 1991, un 20% por debajo del conjunto, experi-

mentó un menor crecimiento económico entre 1991 y 1999, por lo que actualmente sigue siendo la de menor renta, pero un 40% por debajo de la media, con lo que la tendencia es, al igual que entre las otras islas del grupo, al incremento de las diferencias respecto de la media del archipiélago. Fue la única isla que experimentó un decrecimiento en consumo de cemento en el período 1995 a 2000, en que se redujo un 8'2% frente al incremento del 112'5% del conjunto de las islas.

Su acusado relieve y su compleja estructura territorial y de poblamiento agudizan los efectos de los déficit de dotaciones, servicios, transportes e infraestructuras, al tiempo que presenta profundos desequilibrios y una desigual distribución de las actividades productivas y rentas sociales, especialmente respecto de las medianías y la Corona Norte. Son muy representativos los espacios de alto grado de naturalidad, y cuenta con la primera Reserva de la Biosfera de las islas

2.5.7. El Hierro.

El Hierro es la isla con menor población y densidad, que no llega al 15% de la media de Canarias. Su peso poblacional se mantiene estable en un 0'5% del conjunto insular; sin embargo, durante el período 1991-2001 ha experimentado un crecimiento superior al 21%, casi un 60% superior al del archipiélago, y el tercero en dimensión relativa entre la totalidad de las islas, si bien la reducida dimensión de la población no lo hace especialmente significativo. Dentro de la isla, se ha intensificado en los últimos años la migración desde la meseta central hacia los núcleos costeros. Junto con Fuerteventura y Lanzarote, alcanza las mayores tasas de ocupación laboral del archipiélago, superiores al 80%, si bien no se basa en la potencia económica sino en la debilidad demográfica. Sin embargo, y al igual que las otras dos islas del grupo occidental, presenta unos altos índices de tasa de escolaridad universitaria, en relación con el promedio del archipiélago.

Su crecimiento económico entre 1991 y 1999 es similar al de la Gomera, no llegando a la mitad de la media canaria, con lo que igualmente tiende a aumentar su diferencia con el conjunto del archipiélago. En estos 8 años, la renta per cápita, que estaba en el promedio de las islas en 1991, ha crecido a menor ritmo que las demás, y está actualmente un tercio por debajo del mismo. Al igual que las restantes islas del grupo occidental, el peso de los sectores primario y de la construcción es superior a la media de Canarias, e inferior los de servicios e industria. Destaca el crecimiento vitivinícola y de los productos ecológicos de calidad, así como el sector del turismo rural, caracterizado también por una alta tasa de oferta ilegal.

Es la isla con mayor proporción de superficie protegida, al haber sido declarado espacio natural el 59% de la misma, y ha sido la tercera isla que contó, en 1995, con ordenación insular, y la segunda declarada en su integridad como Reserva de la Biosfera. Desde 1997 está ejecutando un Plan de Desarrollo Sostenible basado en el sector primario, el turismo rural y la autosuficiencia. En el año 2002 ha sido la primera isla que ha adaptado su Plan Insular a la nueva legislación territorial canaria. La extensión del suelo clasificado como urbano y urbanizable, en relación con número de habitantes, duplica la media del archipiélago.

3. Necesidad y oportunidad del cambio.

Los daños que a los recursos y el medio natural causaron en el pasado la deforestación y la urbanización del litoral y de las principales vegas agrícolas fueron muy importantes, pero los actuales procesos de crecimiento se desarrollan con una intensidad y capacidad notablemente superiores. De proseguir el desarrollo canario en la dirección y con la intensidad apuntadas, estaríamos abocados a la pérdida de una parte sustancial del patrimonio natural y cultural que nos queda, lo que significaría una disminución igualmente sustancial de atractivo como destino turístico y, con ello, una regresión de nuestro crecimiento económico.

Pese a todo, la sociedad y la economía canarias han demostrado en el pasado su capacidad de cambio, y afrontan el futuro con un capital de capacidades nuevas, consolidado en la última etapa, que le permiten reconducir los modos de producción y consumo de nuestra sociedad, especialmente en materia de territorio, hacia unas formas diferentes de desarrollo, que hagan posible no solo conservar el capital natural que poseemos, sino incluso recuperar parte del que hemos perdido. Se trata de anticiparse y diseñar el futuro, en lugar de esperar las decisiones exteriores, conscientes de que ese futuro depende básicamente de nuestras acciones en el presente.

La oportunidad de impulsar ahora un cambio en el modelo resultan básicamente de la favorable coyuntura económica y del marco financiero estable con el que se cuenta, con un Plan de Desarrollo de Canarias para el período 2000-2006.

La voluntad de cambio hacia un desarrollo más sostenible, mostrada por una opinión cada vez más favorable a medidas en esta dirección, ha sido declarada por el propio Parlamento de Canarias en sus acuerdos de 14/4/1999 aprobando la Ley de Ordenación del Territorio, de 16/4/1999 referido al Plan Director de Infraestructuras de Canarias, de 22/3/2000 sobre definición de la capacidad de carga de las islas, y de 19/10/2000, en el debate sobre el estado de la nacionalidad, instando al Gobierno a definir concertadamente un marco de sostenibilidad para las islas. También el Ejecutivo canario ha basado en criterios de sostenibilidad actuaciones destacadas, como el Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio, el Plan Director de Infraestructuras, el Plan de Desarrollo de Canarias 2000-2006 y, por último, la formulación de las Directrices del Suelo Agrario y de las Directrices de Ordenación General y del Turismo.

4. Desarrollo Sostenible.

La dirección en que confluyen las diferentes iniciativas citadas es la del desarrollo sostenible. El concepto de desarrollo sostenible es complejo: no implica solamente que el desarrollo ha de ser respetuoso con el medio ambiente y conservador de los recursos naturales y el patrimonio cultural, y que este objetivo ha de situarse en el centro del proceso de adopción de las decisiones económicas y políticas, sino que, tal como expresa la Estrategia Territorial Europea, ha de procurar el equilibrio y la justicia sociales y ha de incrementar la riqueza económica de la sociedad.

El objetivo final de una política de desarrollo sostenible es el desarrollo humano sostenible, la mejora de las condiciones de vida de toda la población, incluidas las

generaciones futuras. No es sostenible un desarrollo que preserve los recursos naturales a costa de disminuir la renta, el nivel de empleo o la calidad de vida, que aumente el riesgo de estancamiento o que suponga un freno a las tendencias dinamizadoras; pero no debe identificarse calidad de vida con modos de consumo casi patológicos, o con el derroche de recursos naturales. Conseguir que el desarrollo económico sea sostenible, duradero, que la sociedad sea cada vez más justa, que el patrimonio natural y cultural se incrementen no va a ser gratuito; requiere de sacrificios, especialmente en los modos de producción y consumo de bienes y de recursos naturales, como el suelo, el agua o la energía.

No existe un único o universal modelo ideal de sociedad sostenible al que debamos dirigirnos, ni existen principios absolutos que marquen el sendero. Se trata de avanzar desde nuestra propia y actual realidad, eliminando poco a poco los modos de producción, consumo o comportamiento más destructores de nuestros recursos, menos equitativos y justos, menos solidarios entre nosotros y con las generaciones futuras. Cada sociedad debe diseñar su propio camino, establecer su propio ritmo, sabiendo que el objeto del proceso es lograr un cambio ético, social y económico profundos, un cambio paulatino en el modelo de desarrollo, en el modo de vida.

Pero ello no significa adentrarse en un mundo desconocido; se cuenta con un amplio bagaje de estudios y experiencias a nivel mundial y regional, lideradas tanto por la Organización de las Naciones Unidas como por la Unión Europea, y en la que vienen participando numerosas instituciones y organizaciones no gubernamentales desde hace años. Desde la Cumbre de Río en 1992, que estableció la Agenda 21 como marco de sostenibilidad aplicable a ciudades y regiones, se han sucedido los encuentros, intercambios de experiencias y formulaciones globales y regionales de principios y líneas de actuación, y se han concretado no solo en la definición de marcos sostenibles, como los definidos por la Unión Europea mediante la Estrategia Comunitaria para el Desarrollo Sostenible aprobada en Gotemburgo, el Sexto Programa de Medio Ambiente, la Estrategia Territorial Europea o la Agenda Insular Europea, sobre todo, en las numerosas experiencias acumulada por estados, regiones y municipios.

Un modo sostenible de desarrollo no se implanta mediante un acto administrativo o una ley, sino que se alcanza a través de un proceso largo y dinámico, abierto y participativo, que tiene por objeto, en dos o tres decenios de intenso trabajo, cambiar el modelo de desarrollo, adaptándolo a pautas sostenibles ambiental, social y económicamente, que permitan garantizar nuestra solidaridad intergeneracional, legando a nuestros descendientes unas islas con tanto o más valor del que hemos recibido. Este proceso será dinámico y flexible, e irá corrigiendo su propia trayectoria, ritmo e intensidad conforme a los objetivos que vaya alcanzando y a los efectos que vaya produciendo, combinando los objetivos lejanos con los inmediatos para mantener la tensión social e institucional durante el proceso, frenando los desequilibrios y los procesos más insostenibles, priorizando y aplicando progresivamente los cambios, transformando las estructuras económicas, sociales e institucionales en un proceso de aprendizaje continuo

que precisa, como requisito esencial, un alto grado de consenso social e institucional.

Corresponde a las instituciones liderar democrática y participativamente este proceso, sobre la base del principio de subsidiariedad, asumiendo en cada caso la dirección aquella administración capaz más cercana a los ciudadanos. Este liderazgo exige, en primer lugar, el cambio de las propias administraciones, la garantía de su propia credibilidad mediante el cumplimiento y desarrollo de la legislación existente, especialmente en materia de protección natural y ordenación territorial y el ejercicio diligente de sus competencias en materia de ordenación y control de las actividades y del territorio. En particular, resulta indispensable la incorporación efectiva de los ayuntamientos al proceso, al ser el primer y último escalón en la difusión, ejecución y recepción de iniciativas, y percibir los ciudadanos la acción pública a través de su actuación.

5. Las Directrices de Ordenación General.

La planificación es una herramienta indispensable para la definición y ejecución de las políticas y los programas, tanto más necesaria en una sociedad en la que es necesario emitir señales de planificación rigurosa.

La ordenación de los recursos naturales y del territorio puede constituir una herramienta adecuada para integrar estas dos dimensiones fundamentales dentro de una estrategia de sostenibilidad, en tanto que marco para la concreción parcial de los objetivos, e instrumento para la coordinación de las actuaciones en un campo, como el del territorio y el urbanismo, que, como se ha destacado en la introducción precedente, tiene en las islas un peso trascendental en cualquier política ambiental, económica y social.

La ordenación requiere de la previa disponibilidad de un marco estratégico con visión integral y a largo plazo que enmarque coherentemente la planificación y las iniciativas ambientales, territoriales y sectoriales. Contamos en las islas con el Plan de Desarrollo de Canarias, al que compete esa función fundamental, si bien hubiera sido deseable contar previamente también con un documento estratégico de la sostenibilidad que de una forma más concreta y cercana estableciese instrumentos y mecanismo de cambios hacia un desarrollo más sostenible. Pero de igual forma que la ausencia de un planeamiento territorial no puede paralizar la urgente imprescindible formulación del planeamiento urbanístico, tampoco las carencias parciales en materia de planificación estratégica, de carácter ambiental, económico y social, deben dilatar la ordenación territorial y de los recursos naturales.

Con este planteamiento general, con la urgencia que la situación expuesta demanda, se ha acometido la formulación del presente instrumento de ordenación, con la voluntad y la esperanza de que constituya un instrumento eficaz en el cambio de los modos de producción y utilización de nuestros recursos naturales y, en especial, de los dos más valiosos, nuestra diversidad biológica y nuestro territorio.

III. DESCRIPCIÓN Y JUSTIFICACIÓN.

1. Condiciones.

El limitado plazo de ejecución, el cierto grado de incertidumbre sobre las coordenadas de algunas de las

actividades económicas esenciales del archipiélago, la escasez de información estadística suficiente y fiable, y las sugerencias planteadas en el período de participación ciudadana del avance, hacen centrarse al presente documento en los temas relevantes, con criterio continuista respecto de los datos y contenidos formales de los documentos anteriores, que permita aprovechar la máxima cantidad posible del trabajo realizado sin perjuicio de la ya enunciada reorientación de los aspectos territoriales y turísticos.

Por otra parte, la amplitud del ámbito geográfico y temático que ha de abarcar el documento, lo definen como un instrumento de carácter generalista al que corresponde establecer objetivos y criterios que los instrumentos de ordenación derivados convertirán en concretas determinaciones. Esta es una constante en los instrumentos de ordenación de este nivel que se han aprobado hasta el presente en el Estado, y que, en el caso canario, viene reforzada por la potencia ordenadora que nuestra legislación establece, por elemental imperativo geográfico, para uno de esos instrumentos derivados, los Planes Insulares de Ordenación, definidos como auténticas claves del arco del planeamiento territorial.

En tercer lugar, conviene recordar que las Directrices son un instrumento de ordenación de los recursos naturales y del territorio, y no un documento estratégico de planificación económica y social, ni a nivel sectorial ni general. Ello no excluye entrar en ámbitos temáticos más amplios, ya que la Ley y la lógica le obligan, para alcanzar los objetivos que tiene fijados legalmente, a establecer criterios de actuación en materias que tienen efectos directos sobre el territorio y los recursos.

Por último, en su condición de instrumento de planeamiento, y sin perjuicio del carácter intemporal de los principios y fines de la ordenación que se desea establecer, la concreción y acotamiento de las determinaciones ha de realizarse de una forma realista y temporalizada, limitada a aquellas que se tenga la voluntad política y la capacidad de gestión precisas para llevarlas a cabo en el plazo establecido como horizonte del plan. Las declaraciones sin contenido, los voluntarismos y las determinaciones de imposible ejecución, no sólo son inútiles, sino que debilitan jurídica y socialmente el instrumento de ordenación, y facilitan el incumplimiento incluso de las determinaciones que pueden y deben materializarse en dicho plazo.

Este planteamiento puede dar una imagen de retroceso competencial o timidez ordenadora frente a la amplitud temática y la ocasional concreción que se tiene que permitir un acto preparatorio como el avance, para poder dar la visión completa de las Directrices en el conjunto de la problemática ambiental, social y económica de Canarias, para facilitar una mejor comprensión de los objetivos, fines y marco de las determinaciones que se proponían, y para fomentar una amplia participación y debate, objetivos todos ellos eficazmente alcanzados. Pero a la hora de plantear el documento definitivo, el replegamiento hacia el campo competencial propio es una exigencia ineludible.

2. Contenidos.

El documento intenta evitar, por tanto, los temas y determinaciones que rebasan el ámbito competencial del

instrumento, por tratarse de cuestiones que corresponden a otros campos de la actividad política, como la planificación económica o sectorial, o el planteamiento integral de la sostenibilidad a través de la correspondiente Estrategia Canaria de Desarrollo Sostenible o Agenda 21 Canaria, o por constituir materias que competen a otras normas legales, como los Reglamentos, o a otros instrumentos de ordenación, como las Normas e Instrucciones Técnicas del Planeamiento Urbanístico o las Ordenanzas Municipales de Urbanización y Edificación.

No se debe olvidar que se trata de un documento de ordenación generalista, que requiere alcanzar un grado de especialización suficiente a través de las Directrices de Ordenación sectoriales, centradas en un solo ámbito de la realidad económica, social o territorial. Por otra parte, las determinaciones de unas y otras Directrices tienen por objeto los instrumentos de ordenación territoriales y urbanísticos, en especial los Planes Insulares de Ordenación y los Planes Generales de Ordenación, instrumentos a los que compete la materialización última, casi física, de la ordenación. Ello no supone la dilución de las medidas en una cadena inacabable, sino la estructuración racional de un conjunto de ámbitos de decisión, que en la presente fase corresponde al establecimiento de principios de homogeneidad y el señalamiento de objetivos y criterios generales sin los cuales, se continuaría aumentando la ineficiencia de los instrumentos de ordenación más detallado, y la incoherencia de las políticas sectoriales.

Se argumentará siempre, respecto de determinadas medidas, principios, criterios y objetivos, que ya se encuentran establecidos en la legislación vigente. No conviene olvidar que, especialmente en materia territorial, la introducción de nuevas regulaciones legales es una tarea de años, que la cultura urbanística tarda a veces decenios en penetrar en el tejido social, cuando lo logra. Tanto más cuando nuestro derecho de propiedad, tan íntimamente ligado a esa cultura, es perfectamente romano y nuestra regulación legal, rotundamente napoleónica. Por tanto, toda repetición, reiteración y redundancia, deriva de la firme convicción de que solo mediante método tan arcaico como efectivo, es posible difundir y, finalmente, implantar la norma.

Pero el documento no queda en su dimensión normativa; se intenta enfocarlo y desarrollarlo, en lo posible, como un instrumento de dinamización del territorio. Un instrumento de ordenación, para ser eficaz, ha de compensar las necesarias medidas negativas, en tanto que restrictivas o limitativas, con medidas de carácter positivo o proactivo, que fomenten determinadas actuaciones, acciones o actitudes. Por la misma razón, un instrumento eficaz, aún en este nivel de ordenación, no puede limitarse a remitir sus actuaciones a instrumentos de desarrollo, sino que está obligado a demostrar la viabilidad y corrección de sus determinaciones mediante la acción, a través de programas y proyectos de actuación que, en este nivel, tendrán un carácter excepcional y ejemplar, pero no por ello menos operativo. La materialización de determinados objetivos requerirá de la paralela aprobación de instrumentos de carácter económico y social, con disposiciones de rango administrativo y legal, que deberán integrar un programa político de apoyo e impulso a la ordenación diseñada que,

cuyo compromiso se recoge en las disposiciones finales del borrador de Ley que se aneja al presente documento.

Tampoco pretende el presente documento trascender de su dimensión de instrumento de ordenación, al amparo del carácter legal de su aprobación definitiva. En este sentido, se entiende que dicho carácter lo reafirma como instrumento básico de gobierno del territorio, pero se desea dejar expresa mención al hecho de que no se pretende modificar implícitamente ninguna disposición legal vigente a través de la propia normativa de las Directrices. Es cierto que, para viabilizar y reforzar algunos de los objetivos que persigue el documento, se hace necesario modificar algunas de las determinaciones de la legislación vigente, tal como se señala en el apartado 4.1 de la presente memoria, dedicado a los instrumentos legales, pero ello se pretende hacer en forma expresa, mediante la modificación de dichos textos legales a través de las disposiciones adicionales de la Ley que tendrá como anejo a las presentes Directrices.

Por otra parte, y en cuanto al contenido sustantivo de las presentes Directrices y, en particular, la concreción del modelo perseguido, debe insistirse de nuevo en el carácter generalista propio de un documento del ámbito y objetivos de las Directrices de Ordenación, y del modelo como un sumatorio de sucesivas concreciones del planeamiento, tanto de las diferentes Directrices de Ordenación como de los restantes instrumentos de planeamiento en los que va cristalizando paulatinamente la forma del territorio. Así lo entendió también el legislador cuando no encomienda a una Directrices determinadas la definición del modelo territorial básico de Canarias, sino que establezcan "las estrategias de acción territorial para la definición" de dicho modelo, de forma que cada una de las Directrices, desde sus diferentes ámbitos funcionales de ordenación, van estableciendo estrategias de acción a partir de las cuales va materializándose la definición de dicho modelo.

En segundo lugar, desde la perspectiva reiteradamente mencionada de la búsqueda de un mayor grado de sostenibilidad para el desarrollo canario, y la concepción del proceso hacia un desarrollo más sostenible como un avance paulatino y sostenido durante un largo período de tiempo, no cabe que un documento de ordenación que se proyecta en un período limitado de tiempo, no superior a los diez años, pretenda modelizar en una forma ni medianamente predeterminada, un proceso social complejo. Pero sí establecer estrategias de acción, objetivos y criterios que permitan avanzar desde la situación actual. El único modelo perfectamente determinado y cristalizado es el que hay, es el actual modelo de desarrollo, que no puede ni debe ser transformado repentinamente ni rápidamente, que es asumido y tiene que ser asumido como nuestra realidad de partida y que no debe entenderse en ningún caso que el presente documento tiene por objeto colaborar en su declaración de defunción y posterior enterramiento. En primer lugar, porque no se puede renunciar a algo que, con todas sus virtudes y defectos, conforma una realidad social y económicamente mejor que cualquier otra anterior que haya vivido Canarias; en segundo lugar, porque solo partiendo de nuestra realidad actual, de nuestro modelo actual, en todos los sentidos, es posible avanzar para ir mejorando lenta y decididamente, ese mismo modelo. Ese, y no otro, es el modelo de las presentes Directrices.

3. Determinaciones.

3.1. Objetivos.

Conforme a lo establecido en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, las Directrices tienen por objeto el establecimiento de un marco de ordenación y actuación que permita un desarrollo más sostenible y equilibrado para el conjunto de las islas, en todos los aspectos de la realidad relacionados con el territorio y los recursos naturales.

Definir el mayor o menor grado de sostenibilidad de un territorio se vincula a la determinación de su capacidad de carga. La capacidad de carga constituye un concepto relativo, que en el caso canario tiene que ser aplicado en función de la especial riqueza de su medio natural y de la peculiaridad de la actividad económica dominante. La unión de ambas características, la estrecha dependencia de la actividad económica respecto del patrimonio natural, y la contundencia de los datos ambientales y sociales manejados, conducen inexorablemente a la evidencia de que la capacidad de carga del conjunto del archipiélago se encuentra sobrepasada y que, por tanto, el marco de ordenación y actuación ha de ser, en primer lugar, un marco contenido, limitado en el consumo de los recursos naturales y del territorio, dirigido hacia la máxima eficiencia en la utilización de los recursos y, sobre todo, hacia la reutilización eficiente de los recursos, del territorio y de las infraestructuras y las construcciones que ya están en uso sobre él.

El otro elemento definidor del marco es el equilibrio, la necesidad de establecer las condiciones territoriales que faciliten un reequilibrio dinámico y positivo entre las islas, entre las diferentes comarcas de las islas, incluso un mayor equilibrio, una menor diferenciación entre los diversos sectores productivos. El objetivo es la diversificación económica, el incremento de la riqueza de las islas, utilizando como potente y excelente motor a la actividad turística, también diversificada, ampliada en su capacidad de gasto y en su repercusión positiva sobre la economía local. Pero el objetivo final es el incremento de la calidad de vida de los canarios, como suma final de las condiciones ambientales, económicas y sociales que rodean al insular; el reequilibrio de la calidad de vida al margen de la isla, la comarca o la localidad en que se viva.

El elemento común a ambos elementos definitorios es la sostenibilidad, el cambio de actitudes y actuaciones, de los modos de producir y las maneras de consumir. El objetivo de mantener nuestro medio natural coincide plenamente con el de hacer duradera nuestra principal fuente de recursos económicos. La defensa de los valores ambientales, imprescindible para sostener el atractivo turístico de las islas, puede convertirse también en un magnífico reclamo precisamente para esa actividad.

Los criterios específicos para el desarrollo de estos objetivos son la definición de un marco territorial que permita mantener el desarrollo y contener el crecimiento respecto de la capacidad de carga ambiental, social y económica del archipiélago y de cada una de las islas; la preservación de la biodiversidad y de los recursos naturales de Canarias, su restauración y rehabilitación; la conservación del patrimonio cultural y del paisaje como recursos

imprescindibles en la definición de la identidad social y de una alta significación económica; el paulatino reequilibrio entre las islas y las diferentes áreas dentro de cada isla, desde la conservación de sus características diferenciales, mediante el incremento de la calidad de vida y el acceso a los servicios y equipamientos; la extensión y profundización en el principio del ahorro y uso eficiente de los recursos, mediante la reutilización y renovación del patrimonio usado, especialmente en materia de suelo y actividades económicas; la utilización del suelo de acuerdo con su aptitud natural, su productividad potencial y en congruencia con la función social de la propiedad; el mantenimiento de la actividad turística como motor económico insular, mediante su renovación, diversificación y cualificación, al tiempo que el aprovechamiento de su empuje para la potenciación y mejora de los restantes sectores económicos; el fomento del uso eficiente y la diversificación de las energías convencionales y extensión de las energías renovables; la disminución en la producción de todo tipo de residuos, y el incremento de su valorización y reutilización; el uso eficiente de las infraestructuras existentes, su adaptación y mejora, como alternativa sostenible a la creación de nuevas infraestructuras; la potenciación del transporte entre las islas y con el exterior, y especialmente los transportes colectivos y no contaminantes, reduciendo la presión del uso y las infraestructuras asociadas sobre el territorio.

Además, en cada apartado de las Directrices, se establecen los principios, objetivos y criterios que deben inspirar la ordenación y actuaciones en cada sector de actividad.

3.2. Recursos naturales.

3.2.1. Biodiversidad.

El objetivo básico de este apartado de las Directrices es la conservación de la naturaleza, es decir, el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la conservación y gestión sostenible de la diversidad genética y la gestión prudente de los recursos naturales y culturales. Tiene que iniciarse con la preservación del mayor de los recursos naturales canarios, la biodiversidad, que se articula mediante el establecimiento de criterios para la conservación de la diversidad de especies, la conservación de los hábitats y, en particular, de los espacios naturales protegidos, como representación significativa del patrimonio natural, para cuya ordenación más detallada, se remite al planeamiento insular, sectorial y de los espacios naturales. Ello no obsta para que las Directrices Generales establezcan criterios para la ordenación y gestión de los espacios naturales a través de los Planes Insulares de Ordenación, en su carácter de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, y de los planes y normas específicos para la ordenación de tales espacios. Entre las medidas se propugna la adquisición por las administraciones públicas de los espacios de mayor valor, o de carácter estratégico, con especial atención a los bosques de laurisilva.

3.2.2. Atmósfera.

La calidad del aire se aborda en el documento desde la triple vertiente de la contaminación atmosférica, lumínica y acústica, e igualmente se encomienda su regulación detallada a unas Directrices de Ordenación de la Calidad Ambiental, cuyos objetivos y criterios se establecen. La

disminución de emisiones contaminantes, en especial de gases con efecto invernadero, se aborda desde los criterios y objetivos establecidos en la Directiva europea de 1996 y el Protocolo de Kyoto de 1997 y se intenta articular eficazmente mediante la elaboración periódica de un Inventario y la ampliación de la red de vigilancia. El control de la contaminación lumínica persigue, además del ahorro del consumo energético, el establecimiento de unas condiciones adecuadas para la observación astronómica y la protección de la vida silvestre. El nivel de ruidos se ha convertido en un indicador esencial de la calidad de vida urbana, cuyo tratamiento homogéneo, a través de las Directrices sectoriales ambientales, se materializará en las ordenanzas municipales.

3.2.3. Agua.

En el marco de la Directiva europea, la ordenación de los recursos hídricos se basa en la reducción del consumo mediante prácticas y tecnologías adecuadas, y en el incremento de la cantidad y calidad de las aguas reutilizadas, con el objeto de permitir, no solo la disminución del gasto energético que comporta su producción a partir de la desalación, sino la paulatina consecución del equilibrio en el aprovechamiento de los recursos que permita, a largo plazo, la recuperación de los acuíferos y, en el corto plazo, el mantenimiento de nacientes y corrientes naturales, en especial por sus efectos ecológicos y paisajísticos. El segundo problema que constituye objetivo de las Directrices es el de disminuir las cuantiosas pérdidas que incrementan el coste del recurso, mediante la adecuación de la gestión y las infraestructuras. El tercer apartado lo constituye el de la recogida, depuración y reutilización o vertido de las aguas residuales, como exigencia ambiental y, de nuevo, disminución de las necesidades de nuevos consumos. Los riesgos catastróficos cíclicamente vividos en las islas por la inadecuada edificación, urbanización y ejecución de infraestructuras, pueden ser en parte prevenidos con el cumplimiento intenso de las obligaciones legales de deslindar los cauces públicos y de redactar las normas de explotación y los planes de seguridad y emergencia de las presas canarias.

3.2.4. Recursos forestales.

La difícil rentabilidad de las explotaciones forestales en las islas, no puede hacer olvidar los beneficios de la repoblación forestal, incluso de la simple revegetación, para el mantenimiento de los suelos, evitando los intensos procesos de erosión, para detener la lluvia horizontal y propiciar la recarga del acuífero, para mejorar el paisaje, y para crear continuos arbolados que incrementen nuestra riqueza natural y el nuestro disfrute como ciudadanos. Si ello es así, no debe descartarse en absoluto la posibilidad de que la extensión de estas prácticas desde las cumbres a determinados ámbitos de las medianías, puedan significar a largo plazo, mediante la forestación con determinadas especies, un limitado recurso, una limitada riqueza que sumar a la enorme riqueza del suelo, el agua, el paisaje y la calidad de vida. Ello requerirá el cumplimiento del Plan Forestal de Canarias, el desarrollo de políticas insulares específicas, el asesoramiento a los propietarios y la habilitación a nivel insular y público, cuando sea materialmente preciso, de las instalaciones técnicas necesarias para el uso del recurso.

3.2.5. Recursos geológicos.

En materia de recursos geológicos, y pese a que la mayoría de las competencias residen aún en la Administración estatal, el propio carácter insular y el valor extraordinario del medio natural y el paisaje obligan a extremar la prevención de impactos y a intensificar la sustitución del recurso mediante la reutilización de materiales de demolición.

3.3. Energía y residuos.

La ordenación más precisa del sector energético se realizará mediante unas Directrices de Ordenación cuyos criterios se contienen en el presente Documento, y que tendrá por objetivo inmediato la trasposición al territorio de la planificación sectorial, el Plan Energético de Canarias. Las bases serán garantizar una adecuada gestión de la demanda que incorpore también el agua como vector energético, el ahorro y el uso cada vez más eficiente de la energía, la seguridad del abastecimiento, la diversificación de las fuentes convencionales mediante el gas natural, y, obviamente, la apuesta decidida por la amplia gama de las energías renovables, limpias, pero en especial la eólica y la solar, para las que Canarias reúne excepcionales condiciones. Nuestra experiencia tecnológica en materia de producción de agua debe extenderse y, en buena parte, complementarse íntimamente, con las posibilidades que no solo en el campo de la producción energética, sino de la diversificación económica, abren las energías limpias.

La planificación de los residuos cuenta en las islas con una amplia gama normativa y de instrumentos, justificada en la especial problemática que provoca la fragmentación del territorio, al impedir economías de escala y obligar a multiplicar las instalaciones, e igualmente justificada en el incremento de costos de transporte propio de un medio insular y lejano, en un contexto de fuerte aumento de la cantidad de residuos consustancial con las llamadas sociedades de consumo. Cambiar estas pautas de comportamiento constituye uno de los objetivos centrales de las políticas de sostenibilidad; pero gestionarlo más eficientemente e ir variando la tendencia, son los objetivos de las Directrices. A través de las Directrices de Ordenación de los Residuos, de la planificación sectorial y del planeamiento territorial y general, se pretende propiciar la reducción de la producción de residuos y su adecuada gestión, reforzando los consorcios y mancomunidades, a fin de alcanzar los máximos niveles posibles de reutilización y valorización. En este sentido, se presta especial atención a la ordenación de los residuos agrarios y de la construcción, y al necesario incremento del reciclaje para la producción de piensos y de compost, demandado por las actividades agrícolas y de repoblación.

3.4. Territorio.

Los ejes fundamentales sobre los que se estructura este apartado son el equilibrio y la centralidad escalonada del sistema territorial y de ciudades, la conservación de los valores del suelo rústico y, en las ciudades, el ahorro en el consumo de suelo y la reutilización del suelo consolidado, al tiempo que el incremento de la complejidad funcional y social de la ciudad y el aumento de la calidad del espacio urbano. Estas constituyen las estrategias básicas del modelo territorial básico a cuya definición pretenden contribuir las presentes Directrices, conforme a lo ya expresado en el apartado 2, de contenidos, de la presente memoria.

3.4.1. Sistema territorial.

El desequilibrio que caracteriza al territorio canario, tanto a nivel interinsular como intrainsular, y al que se aludía en la parte informativa de la presente memoria, hace tanto más precisa la implantación de un modelo equilibrado y con una serie de centralidades escalonadas, como el propuesto en la Estrategia Territorial Europea aprobada en Postdam, en mayo de 1999, por la conferencia de ministros de ordenación territorial de la Unión Europea. Ello obliga a definir una serie de niveles de núcleos de población, que no tienen por objeto el establecimiento de un código rígido ni una imposible clasificación poco menos que entomológica de las localidades, sino inducir al planeamiento insular a plantearse la problemática del sistema territorial y la necesidad de actuar sobre él.

El instrumento básico de intervención para el reequilibrio territorial del sistema es el patrimonio público de suelo. Solo a través de unos patrimonios públicos, de titularidad autonómica, insular y municipal, utilizados eficientemente mediante consorcios insulares, es posible imaginar una política de viviendas, de servicios, dotaciones y equipamientos real y eficaz, incluso de suelos para actividades productivas, que no obedezca en su localización a razones de oportunidad en la oferta de suelo, sino a una estrategia planificada y racional. Una estrategia que sustituya a la atención forzada a las necesidades surgidas o creadas, una estrategia que prevea y dirija, que se adelante a las necesidades y las construya, que potencie unos ámbitos programando actuaciones residenciales, de servicios y actividades, y atempere el crecimiento, a veces artificial o artificioso, de otros.

Así, se definen líneas estratégicas básicas de equilibrio entre las islas, pero también entre los diferentes niveles de ciudades. El equilibrio a alcanzar no es un fin en sí mismo, ni tiene por único objetivo consolidar un territorio mejor articulado, más eficiente, más competitivo, donde las diferentes actividades puedan desarrollarse con menor consumo de recursos y mejor posibilidad de acceso; el objetivo último es incrementar la calidad de vida, equilibrar la calidad de vida de todos los habitantes de archipiélago, con independencia del lugar donde vivan.

Pero es necesario establecer otras estrategias, las estrategias de intervención en los diferentes procesos de transformación territorial y, en particular, en las periferias urbanas de las áreas metropolitanas y las grandes ciudades, ámbitos más afectados por la degradación paisajística, el uso ineficiente del suelo, la expectativa del crecimiento inmobiliario, la actuación ilegal, el abandono de los suelos agrícolas y, en suma, el uso ineficiente del suelo. Igualmente se establecen estrategias respecto del crecimiento residencial en el medio rural, que el planeamiento debe orientar decididamente hacia los núcleos urbanos existentes, evitando la extensión y transformación de los asentamientos rurales y agrícolas.

3.4.2. Suelo rústico.

Si las periferias requieren de estrategias de transformación, el suelo rústico precisa de políticas de conservación más efectivas, en la línea dibujada por la Ley de Ordenación del Territorio, mediante la utilización de los instrumentos de gestión establecidos en la Ley, como las áreas de gestión integrada, pero también mediante criterios de

ordenación que impidan transformar formas tradicionales de poblamiento de las islas, como los asentamientos rurales, en simples ámbitos protourbanos sometidos a los procesos de urbanización y edificación propios del suelo urbano. Menos aún para el nuevo tipo de asentamientos definido en la Ley como agrícolas, para los que es preciso determinar su carácter esencial de espacios productivos agrarios, en los que la residencia ha de estar vinculada a la explotación agrícola o pecuaria. Para unos y otros, se establecen criterios para su delimitación estricta conforme al perímetro de las viviendas existentes, sin extensión hacia el exterior, así como su crecimiento residencial endógeno solamente por colmatación interna, en los asentamientos rurales, y excepcional en los asentamientos agrícolas, restringida a los asentamientos más alejados de los núcleos urbanos. Se establecen también criterios de reconocimiento por el planeamiento insular y, en su ausencia, determinaciones sobre el mantenimiento de la estructura viaria y parcelaria y la dimensión máxima de las promociones residenciales. Finalmente, y desarrollando la Ley una vez más, la necesidad de preservación de los suelos de protección territorial que, al margen de su falta de valores económicos o ambientales, pudieran servir a largo plazo de soporte a aprovechamientos urbanos, si variara en el futuro el modelo territorial o la capacidad de sustentación del ecosistema insular. Todo ello, en consonancia con la legislación específica de las islas occidentales.

3.4.3. Extensión, reutilización y densidad urbana.

En el medio y corto plazo, sin embargo, el crecimiento urbano debe ser contenido por la misma razón repetida anteriormente para otros sectores de actividad: la sostenibilidad territorial exige un ahorro cuidadoso del recurso suelo, y una reutilización eficiente del suelo ya ocupado. La mayoría de nuestras ciudades mantienen aún numerosos ámbitos vacíos o semivacíos internos, mientras se siguen extendiendo al exterior, lo que comporta, además de un consumo innecesario de suelo, un consumo aún mayor de recursos económicos y materiales para proveer de infraestructuras y servicios que ya existen dentro de la ciudad. Frente a la mayor dificultad de gestión de los suelos internos, la Ley ha arbitrado una serie de instrumentos aún poco utilizados y que precisan igualmente de actuaciones mediante patrimonios públicos de suelo e intervenciones ejemplarizantes fomentadas o protagonizadas, al menos parcialmente, por las administraciones públicas.

Ello obliga, de un lado, a limitar la posibilidad de extender la clasificación de suelo, especialmente para los municipios cuya ratio de suelo urbano y urbanizable por habitante ya se encuentra por encima de la media canaria, y a promover el incremento de la densidad de uso del suelo urbano y urbanizable, aunque no de una forma homogénea, sino adecuándola, a través del planeamiento insular, a las características morfológicas de las islas y las comarcas. Lo homogéneo no ha de ser una misma densidad para todos, sino un mismo incremento de la densidad para todos.

3.4.4. Complejidad urbana.

La complejidad, una cualidad consustancial con las viejas ciudades, ha de ser recuperada por el planeamiento mediante la mezcla de funciones compatibles con la residencia, y de tipologías edificatorias. Ello no solo puede significar una ciudad de mayor calidad, sino mejor integra-

da socialmente y más eficiente, al requerir un menor consumo de recursos en el transporte, y posibilitar la atención de las necesidades de los ciudadanos en mayor proximidad a sus residencias.

3.4.5. Vivienda.

La política de vivienda puede constituir una adecuada herramienta económica, en compensación por la disminución de otros segmentos de la actividad constructora, como el relacionado con el crecimiento alojativo turístico. Pero el sector viene a resumir los objetivos expuestos de la ordenación territorial a lo largo del presente apartado. Por un lado, debe ser eficiente en el consumo de suelo, evitando tipologías con alto nivel de consumo, procurando la compacidad y densidad en las actuaciones, y la implantación dentro de ámbitos urbanos insuficientemente utilizados. Como ya se señaló, ha de estar en íntima relación con la política de suelo público y servir como instrumento fundamental para el reequilibrio del sistema territorial y para lograr la complejidad social urbana. En este sentido, la ubicación estratégica de actuaciones de dimensión limitada puede no solo contribuir a la integración social, sino fomentar el crecimiento de determinados núcleos, especialmente de carácter intermedio y en entornos rurales, que colaboren a la fijación de la población rural y la erradicación de la ilegalidad motivada por el acceso a la vivienda. Para articular más adecuadamente las diferentes dimensiones de la política, se propugna la formulación de unas Directrices de Ordenación de la Vivienda.

3.5. Infraestructuras y transporte.

De nuevo el carácter insular plantea requerimientos específicos, en un sector como el transporte, que las Directrices definen como esencial para la sostenibilidad del desarrollo, para aumentar la competitividad del sistema económico canario, para la necesaria articulación con la Unión Europea y con el continente africano y, no por última menos importante, la integración territorial del archipiélago.

3.5.1. Infraestructuras.

Sin perjuicio de las competencias estatales en la materia y el deber de colaboración interadministrativa, las Directrices plantean las actuaciones en materia de infraestructuras desde la óptica de sostenibilidad que presidió la redacción del Plan Director de Infraestructuras de Canarias, cuyo análisis en el Parlamento de Canarias motivó una resolución unánime, en abril de 1999, al final de la pasada legislatura, primera en la que se declaraba en forma expresa la necesidad de encauzar el desarrollo del archipiélago de una manera decididamente sostenible.

Los criterios del Plan Director, que se propugna convertir en unas Directrices de Ordenación de Infraestructuras, se basan en la planificación cuidadosa, en la infraestructura como un medio y no un fin, en la consideración básica de la variable ambiental y en el principio de la reutilización y mejora de las infraestructuras existentes como alternativa prioritaria a la creación de nuevas. A ello se añade en el presente documento el incremento de la accesibilidad, mediante la utilización de todos los medios disponibles, y la reducción de las necesidades de movilidad, así como el impulso a las infraestructuras de carácter ambiental, como necesidad más perentoria, y opción más sostenible frente a la creación de nuevas infraestructuras de amplio efecto

territorial y ambiental. Se entienden como ambientales las infraestructuras de saneamiento, depuración y vertido, que aún presentan amplias carencias en el archipiélago; las redes de distribución de agua; las infraestructuras para recarga de acuíferos; las actuaciones de regeneración paisajística, o las que tengan por objeto la previsión de riesgos catastróficos.

3.5.2. Puertos y aeropuertos.

Los puertos, elementos básicos del abastecimiento insular y de transporte de mercancía, constituyen instrumentos imprescindibles para la articulación territorial del archipiélago, a través del eje transinsular de transportes. En coherencia con lo expuesto en el párrafo anterior, los criterios de actuación pasan por promover el carácter polivalente de los puertos, con funciones integradas de carácter comercial, deportivo, turístico y pesquero, y por la prevalencia de la ampliación de la rehabilitación y mejora de los puertos existentes sobre la creación de nuevos, exigiendo para éstos, junto con la justificación de que las necesidades planteadas no pueden ser resueltas mediante la ampliación de puertos existentes, la mejor tecnología y el máximo cuidado ambiental en su localización y diseño.

La presencia de los aeropuertos requiere de una atenta ordenación territorial, desde el ámbito insular, para la implantación de las actividades productivas atraídas a su entorno, al tiempo que evite o disminuya la presencia de actividades residenciales. Por otra parte, y desde una concepción integrada del sistema canario de transportes, resulta esencial la adecuada conexión entre los aeropuertos y puertos entre sí y con los centros de actividad.

3.5.3. Red viaria.

El objeto fundamental de la red viaria es la mayor integración y articulación del archipiélago, como espacio económico y social. La eficiencia del sistema exige, además de la aplicación de los principios generales de ahorro de suelo y reutilización y mejora de las infraestructuras existentes, la adecuación ambiental y paisajística, y la consideración expresa de las mismas como instrumento de potenciación del transporte colectivo, dentro de un sistema intermodal de transporte. El ahorro de recursos plantea igualmente la necesidad de utilizar los corredores viarios para la ubicación de infraestructuras lineales, como el transporte de agua, energía, telecomunicaciones u otras. El desarrollo y aplicación de estos criterios se encomienda a las Directrices de Ordenación de las Infraestructuras y, en su marco, a los Planes Insulares de Ordenación y los Planes Territoriales de Carreteras de ámbito insular, íntimamente vinculados con los Planes Territoriales Especiales de Transporte, formulados sobre el mismo ámbito.

3.5.4. Transporte colectivo.

La disminución de la presión de los vehículos sobre las infraestructuras solamente puede ser paliada con eficacia mediante la articulación de un sistema de transporte público, convenientemente conectado con las otras modalidades y sistemas, mediante intercambiadores. La eficiencia del sistema depende de una adecuada planificación, a cuyos efectos se propugna la formulación de los Planes Territoriales Especiales de Transporte, de ámbito insular, citados en el apartado anterior; pero también precisa de unas infraestructuras convenientemente adaptadas, previendo incluso la implantación de sistemas de plataforma

exclusiva, tanto dentro de las grandes ciudades como a lo largo de los principales ejes de comunicación, con independencia del sistema técnico concreto a adoptar. La compatibilidad con el transporte privado requiere de la creación, a nivel urbano, de una red de aparcamientos públicos, de precio moderado y estratégicamente dispuestos en los accesos a las ciudades y en relación con los intercambiadores. Igualmente se precisa una adecuada relación con un sistema peatonal y ciclista, que funcionen igualmente como modos de transporte alternativo, que permitan una mejor utilización del sistema viario rodado urbano.

3.5.5. Telecomunicaciones y sociedad de la información.

El objeto del sistema de telecomunicaciones es idéntico al de las infraestructuras anteriores: facilitar la integración y articulación insulares y, con especial énfasis, incrementar la competitividad del archipiélago, y la accesibilidad equivalente de todos los canarios a la información y el conocimiento, disminuyendo sus necesidades de movilidad. Se atribuye a las administraciones públicas un papel primordial en el impulso de las tecnologías de la información y comunicaciones, mediante su uso y planificación, así como en la creación de facilidades para el acceso de los ciudadanos y las pequeñas y medianas empresas a la sociedad de la información. Pero, al igual que las restantes infraestructuras, estos objetivos no pueden cubrirse al margen de su necesaria adaptación ambiental, lo que exige, entre otras condiciones, el uso compartido de las instalaciones y su adecuada planificación, localización y diseño, a fin de que minimicen su presencia territorial y maximicen su integración paisajística, tanto en el ámbito urbano como el rural.

3.6. Patrimonio cultural y paisaje.

Patrimonio y paisaje constituyen dos dimensiones fundamentales de la identidad insular, y ambas sometidas a una similar sobrepresión. En el caso del acervo cultural, tangible e intangible, la presión se ejerce a través de unos medios de comunicación masivos, frente a los que resulta difícil la supervivencia de formas de expresión culturales vinculadas las más de las veces con modos de vida y producción desaparecidos o en declive. En cuanto al paisaje, la presión física de la edificación y las infraestructuras actúa sobre un elemento natural o antropizado, pero cuya importancia como elemento de identidad social y cultural supera, probablemente, a su dimensión como recurso natural y económico, al constituir igualmente el soporte visual de la actividad turística.

Las determinaciones sobre patrimonio cultural tienen por objeto la homogeneización de las políticas de ordenación y gestión, y el impulso a las mismas. Para ello, se plantea la necesidad de formulación de unas Directrices de Ordenación sectoriales, y se centran las determinaciones, además de en el inventariado, conservación y puesta en uso social del patrimonio arqueológico y etnográfico, en la intervención en los conjuntos históricos, en tanto que partes fundamentales de nuestras ciudades que precisan la recuperación de su antigua complejidad, de sus funciones residencial y económica, al tiempo que conservar su riqueza urbanística y arquitectónica, pero propiciando que la eventual introducción de nuevas arquitecturas no se

haga desde la copia de modelos del pasado, sino de buena arquitectura contemporánea, respetuosa con su entorno.

Para la protección del paisaje natural, el planeamiento insular y territorial habrá de delimitar y definir actuaciones de protección, regeneración o recuperación paisajística. De nuevo se presta especial atención a las periferias urbanas, para las que se propugna actuaciones ejemplares, de carácter agrícola o de dotación ocasional de parques, en espacios que, por su situación estratégica, puedan inducir procesos de sinérgicos. La adaptación paisajística de las infraestructuras debe igualmente ser un objetivo del planeamiento insular, fijando criterios tanto para las nuevas actuaciones como para la adaptación de infraestructuras ya existentes y que estén afectando negativamente al paisaje rural o urbano.

Para el paisaje urbano, desde un adecuado tratamiento de la frontera con el espacio rural, se establecen criterios de creación de corredores verdes que enlacen los espacios libres y peatonales, de enriquecimiento monumental de la ciudad, calidad arquitectónica y del amueblamiento y equipamiento urbanos. Las actuaciones más intensas serán precisas en los antiguos barrios marginales situados en la periferia, y en los polígonos de viviendas, donde la recuperación paisajística y funcional de pequeños espacios vacíos puede cualificar el espacio.

3.7. Actividad económica y territorio.

Partiendo del principio del uso sostenible de los recursos naturales y culturales que contribuya a un desarrollo económico más duradero y justo del archipiélago, las Directrices plantean la necesidad de facilitar la diversificación de las actividades e incrementar la competitividad de las islas, aprovechando, de un lado, la situación estratégica del archipiélago y su papel dentro de la región macaronésica y sus relaciones con Europa, África y América y, del otro, el potente inductor que supone la actividad turística, especialmente si se logra aumentar y extender sus beneficios.

Las propuestas que se contienen en este apartado de las Directrices, al igual que otras muchas contenidas en otros títulos, requieren de una especial atención a la participación de los agentes económicos afectados. Cualquier transformación o reorientación de los sectores productivos hacia modos más sostenibles y duraderos de actuación, resulta imposible no ya sin la colaboración, sino sin la convencida participación de dichos agentes. Corresponde a la Administración ordenar, liderar en todo caso, y siempre fomentar, pero salvo contadas y limitadas actuaciones ejemplarizantes, protagonizadas o compartidas desde el sector público, corresponderá al sector privado el efectivo desarrollo de los objetivos, criterios y acciones contenidos en las presentes Directrices.

3.7.1. Turismo.

Inducir cambios en los modos de producción y gestión de la oferta turística, que permita diversificar los productos, cubrir nuevos segmentos de demanda e incrementar el gasto de los visitantes, sin aumentar el número de los mismos, es el objetivo fundamental en este sector de la actividad. Los criterios para conseguirlo, en las islas con mayor oferta turística, se centran en la renovación de la planta alojativa y la rehabilitación de la ciudad turística,

aplicando de nuevo el principio de la reutilización sostenible del espacio ya ocupado. Ello no excluye la oportunidad de crecimientos limitados, en tanto contribuyan a enriquecer y diversificar la oferta, y contribuyan a impulsar la renovación, pero sometidos a condiciones de límite insular absoluto en función de la capacidad de carga social, económica e infraestructural de cada isla, y a condiciones de ritmo revisadas periódicamente, que permitan acomodar el eventual crecimiento a las evoluciones de la sociedad y la economía insulares, y de la demanda turística.

3.7.2. Actividades agrarias.

La producción de bienes y el mantenimiento de valores sociales, culturales, ecológicos y paisajísticos, constituyen las dos dimensiones de la actividad agraria. Una y otra se pretenden ordenar desde las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario, primeras que el Gobierno decidió iniciar, y que se encuentran en redacción. Las Directrices incluyen determinaciones de carácter agrario en otros apartados de las mismas, especialmente en relación con la ordenación del territorio en general y del suelo rústico en particular, centrándose aquí en la definición de los objetivos sectoriales específicos con mayor afección ambiental y territorial, como la diversificación agraria, la aplicación del código de buenas prácticas y el fomento y retribución de las aportaciones intangibles.

3.7.3. Construcción.

La notable presencia del sector en la economía de las islas aconseja, de un lado, propiciar su adaptación al previsible cambio de la estructura de la demanda, básicamente hacia la producción de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración urbana, lo que exigirá un esfuerzo formativo y de colaboración entre las instancias privada y pública. Se apuntan igualmente, en relación con el sector, la investigación y desarrollo de nuevos materiales que colaboren en el ahorro de energía de las edificaciones, el fomento del diseño bioclimático de las mismas, y la reutilización de los residuos de construcción y demolición.

3.7.4. Industria y servicios.

El sector de los servicios es el llamado a servir de apoyo a una diversificación de la economía canaria, aprovechando eficazmente la situación geográfica y el alto grado de formación de que se dispone. La ordenación del espacio productivo constituye una urgente ocupación, a la vista de la dispersión e ineficiencia de buena parte del existente. El incremento de la competitividad en el sector productivo y de servicios exige la habilitación y recuperación del espacio, su adecuación infraestructural, la consecución de economías de escala que permitan compartir infraestructuras tecnológicas complejas, y la localización adecuada respecto de los ejes de transporte insular. Concentración, eficiencia y puesta en mercado y utilización del suelo urbanizado vacante, serían los tres ejes sobre los que se desarrolle una política de ordenación territorial adecuada.

Los equipamientos, junto a la vivienda, los servicios y las infraestructuras, constituyen uno de los ejes básicos para alcanzar un mejor nivel de equilibrio en nuestro sistema territorial. La potencia de determinados equipamientos de amplia afección territorial requiere se exprese contemplación en el planeamiento territorial, evitando implantaciones inadecuadas por razón del interés de un determinado agente.

4. Instrumentos.

4.1. Legales.

La aprobación de las Directrices mediante Ley, ofrece la oportunidad de realizar a través de ésta, algunas modificaciones menores en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, dirigidas a reforzar algunos de los objetivos establecidos. Unas tienen por objeto el potenciamiento de los Planes Territoriales Especiales cuando desarrollen determinaciones legales o de Directrices de Ordenación, además de Planes Insulares; otras, facilitar la renovación edificatoria en ámbitos turísticos, mediante la extensión a este campo de la figura de la actuación de la sustitución en la edificación de solares vacantes, ya definida en el vigente Texto Refundido; igualmente fomentar la calificación de viviendas protegidas, clarificando las determinaciones del texto legal; e incrementar los mecanismos de control de la legalidad de las construcciones turísticas, mediante la publicidad de las autorizaciones previas. Por último, se propone adecuar los índices máximos de densidad y edificabilidad en suelo urbano y urbanizable al objetivo de un uso más eficiente del suelo urbanizado, aumentando los establecidos en el texto, que incluso fueron minorados levemente respecto de los vigentes en la anterior legislación estatal, posiblemente por un prurito de una menor densidad que, como demuestran la realidad y las tipologías residenciales de moda, no siempre va acompañada de un mejor uso y calidad del espacio urbano.

4.2. Normativos.

Las determinaciones contenidas en las Directrices, de acuerdo con lo expresado en el texto junto a cada una de ellas, tienen el carácter de normas de aplicación directa o directiva, o recomendaciones. Las normas de aplicación directa, identificadas en el texto con las iniciales NAD, son de obligado cumplimiento para las administraciones y los particulares, a partir de la entrada en vigor de las Directrices; las normas directivas, señaladas como ND, son igualmente de obligado cumplimiento para administraciones y particulares, pero no tienen una aplicación directa, sino que se desarrollan a través de instrumentos de planeamiento o disposiciones administrativas; las recomendaciones, distinguidas con la inicial R en el texto, tienen el carácter de orientación para las administraciones y particulares, pero requieren una expresa justificación cuando no sean asumidas por unas y otros. En el presente texto, y de acuerdo con el carácter del instrumento de ordenación, resultan mayoría las normas directivas.

4.3. Ordenación.

Efectivamente, la remisión a instrumentos de ordenación urbanísticos, territoriales y de los recursos naturales, para el desarrollo y concreción de los objetivos y criterios expuestos en las Directrices, constituye una constante, que tienen por primer destinatario a las Directrices de Ordenación sectoriales, encargadas de establecer a nivel autonómico, los criterios de sostenibilidad, homogeneización y coordinación de políticas sectoriales propios del mismo. En segundo lugar, los Planes Insulares de Ordenación, definidos en la exposición de motivos de la Ley de Ordenación del territorio como auténticas piedras clave del arco de la planificación de los recursos naturales y el territorio,

y que encuentra en los Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos y en los Planes Territoriales Especiales y Parciales sus propios ámbitos de concreción y detalle de sus determinaciones y criterios. Por último, los Planes Generales de Ordenación constituyen los instrumentos capitales de la ordenación urbanística, competentes en casi todos los aspectos de la realidad, para llevar a la realidad el conjunto de las políticas expresadas a lo largo del Sistema de Planeamiento y, sobre todo, el de las propias políticas municipales.

4.4. Económicos y administrativos.

Como se señaló más arriba, la regulación del planeamiento no puede quedar en el ámbito de las normas, de las regulaciones, del diseño de las actuaciones, sino que tiene que materializarse, y para ello, requieren de acciones de carácter económico, financiero o administrativo que en unos casos fomenten la actuación de los agentes económicos presentes y, en otros, posibiliten la actuación concreta. Sin programas de actuación, sin medidas económicas y presupuestarias, sin acciones concretas, el planeamiento no pasará de ser una formulación de deseos o, en el peor de los casos, un instrumento arcaico, cuadrículador de un espacio socialmente inexistente. Constituye una responsabilidad esencial de las administraciones, y en primer lugar de la Administración de la Comunidad Autónoma, formuladora del presente documento, elaborar un programa de medidas legales, administrativas, económicas y presupuestarias de apoyo a la realización de los principios, objetivos y criterios contenidos en el presente documento, acompañado de un plan de diversificación económica, del estudio de las posibilidades incrementar los efectos ambientales y de redistribución intersectorial de la fiscalidad.

4.5. Seguimiento y control.

Pero la puesta en marcha de cualquier instrumento de ordenación, y se reitera por última vez que las Directrices no son nada más y nada menos que éso, requiere una constatación continuada de que lo diseñado se materializa, o que las circunstancias ambientales, sociales y económicas previstas o imaginadas en el acto de la ordenación, evolucionan en el tiempo de acuerdo con el diseño, o se desvían. Y si ello ocurre, es necesario tener un sistema de información eficaz que aporte los datos necesarios para analizar la evolución de determinados indicadores, para medir la dimensión del desvío o del cumplimiento de las previsiones y actuaciones y, en función de tal medición, plantear a los responsables la necesidad de corregir determinaciones, de intensificar o aminorar actuaciones, de modificar o revisar el propio instrumento. En ese sentido, se plantea la necesidad de regular un sistema de información interadministrativo y abierto a las organizaciones sociales y económicas; un sistema de indicadores para el seguimiento de las Directrices y, en general, de la evolución del sistema, desde una perspectiva de sostenibilidad; y un órgano de seguimiento u observatorio, igualmente coparticipado a nivel institucional, académico y social, para evaluar y controlar en forma constante dicha evolución. Finalmente, se recuerda la utilidad de las evaluaciones ambientales como instrumentos potencialmente eficaces en la prevención de los impactos de actuaciones, planes y políticas.

4.6. Formativos.

Tampoco es posible iniciar el proceso lento y paulatino de cambio hacia formas más sostenibles de desarrollo si no se cuenta, de un lado, con un amplio programa de difusión y divulgación de la multiplicidad de objetivos que se establecen en el presente documento y, del otro, si no se arbitran igualmente los medios para conseguir una formación permanente, tanto a los diferentes niveles, para capacitar a los trabajadores, tanto del sector público como del privado, para desarrollar con la mayor eficiencia posible, las tareas nuevas y viejas que precisa el proceso abierto y, en especial la gestión sostenible de los recursos y la gestión del suelo. En este sentido, la importancia y escasez del territorio en Canarias reclama del sistema educativo la incorporación de una atención explícita al conocimiento del mismo, desde los primeros niveles educativos. Al propio tiempo, será preciso profundizar en la ya iniciada educación ambiental, mediante la formulación de una estrategia que permita revitalizar e intensificar las acciones en los diferentes escenarios y actores.

4.7. Organizativos.

La participación ciudadana, como se señaló en el primer apartado de la presente memoria, es un requisito indispensable para el éxito de cualquier política de reorientación hacia un modelo de desarrollo más sostenible. De esta forma, el proceso solo puede ser desarrollado si es compartido e impulsado desde la ciudadanía, a través de concretos canales que no sólo permitan, sino que fomenten su participación activa. Este instrumento de ordenación, en la medida en que pretende contribuir a redireccionar en tal sentido las políticas públicas y las actuaciones privadas, necesita también de mecanismos que, durante su tramitación y, todavía más, tras su aprobación, en la fase de su ejecución y desarrollo, permitan contar con dicha participación activa, tanto a nivel ciudadano como de los diferentes agentes económicos y sociales implicados. La voluntad de las administraciones públicas, expresadas en la sincera articulación, dotación y uso de foros, mesas sectoriales y cualquier otro sistema simple, eficaz e imaginativo de participación, permitiría con ello alcanzar un nuevo estadio de la organización democrática de la sociedad.

MEMORIA DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TURISMO DE CANARIAS

I. GENERALIDADES Y PROCEDIMIENTO.

1. Carácter.

Las Directrices de Ordenación constituyen el instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias, que integra la ordenación de los recursos naturales y el territorio, referida a uno o varios ámbitos de la actividad social o económica, conforme establece el artículo 15 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

El objeto de las Directrices es articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias, definir los criterios de carácter básico de ordenación y gestión de uno o varios recursos naturales, fijar los objetivos y estándares generales de las actuaciones y actividades con relevancia territorial de acuerdo con la legislación sectorial que corresponda, establecer estrategias de acción territorial para la definición del modelo territorial básico de Canarias y articular las actuaciones sobre la base del equilibrio interterritorial y la complementariedad de los instrumentos que conforman el sistema de ordenación territorial.

2. Procedimiento.

2.1. Inicio.

2.1.1. Decretos 4/2001 y 126/2001.

El proceso de formulación de las Directrices de Ordenación del Turismo se inició con el Decreto 4/2001, de 12 de enero, publicado en el BOC de 15 de enero, en el que se acordó la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo, se estableció la finalidad de las mismas, sus objetivos, criterios básicos para su elaboración, órganos a los que se encomendaba la formulación, y procedimiento a seguir. En el mismo Decreto, se establecían medidas cautelares referidas a la suspensión de la

tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento general y urbanístico y los instrumentos de ejecución relativos al uso turístico, así como las licencias urbanísticas de obra nueva de establecimientos turísticos alojativos, con determinadas excepciones.

Suspendida por auto judicial la vigencia del Decreto anterior, el Decreto 126/2001, de 28 de mayo, publicado en el BOC de 28 de mayo, suspendió a su vez la vigencia de las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación en las islas de Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, y de los instrumentos de planeamiento urbanístico en las mismas islas, además de Lanzarote, para su adaptación a las determinaciones de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

Las medidas cautelares adoptadas por ambos Decretos quedaron extinguidas por efecto de la disposición final tercera de la Ley 6/2001.

2.1.2. Ley 6/2001, de medidas urgentes.

La Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, publicada en el BOC, de 26 de julio de 2001, estableció el régimen a que quedaban sometidos los instrumentos de ordenación y la actividad de ejecución de los mismos hasta la formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo. A tales efectos, se suspendió la vigencia de las determinaciones relativas al uso turístico en los instrumentos de planeamiento y, con ellas, el otorgamiento de licencias urbanísticas y autorizaciones previas, con la excepción de los establecimientos alojativos de turismo rural, los establecimientos objeto de rehabilitación o sustitución sin aumento de su capacidad alojativa, los emplazados en edificios catalogados o declarados como histórico-artísticos, los hoteles de ciudad, los establecimientos hoteleros con categoría igual o superior a cuatro estrellas vinculados a determinados equipamientos de ocio, salud o deporte, y los hoteles de cinco estrellas con

condiciones especiales, que serían posteriormente reguladas por el Decreto 187/2001, de 3 de octubre, publicado en el BOC de 10 de octubre.

Además, la Ley suspendió la aprobación o modificación de las determinaciones del planeamiento general relativas al uso turístico, y de la tramitación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo, estableciendo para ambas un régimen de excepciones que viabilizaran la materialización de los establecimientos exceptuados de la suspensión de licencias y autorizaciones, y permitieran actuaciones que posibilitaran la disminución de planta alojativa turística y la construcción, en ámbitos turísticos, de viviendas sometidas a algún régimen de protección.

En sus disposiciones adicionales, la Ley estableció un régimen especial para las tres islas occidentales, desarrollado mediante la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, y declaró extinguida la eficacia tanto de los Planes Parciales aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/1995 como de las autorizaciones previas al año de su notificación y de las licencias urbanísticas para la construcción o ampliación de establecimientos alojativos turísticos que hubieran incurrido en caducidad o que no acreditaran el inicio de las obras correspondientes. Igualmente se estableció la obligación de comunicación de los actos administrativos relativos al planeamiento, así como las autorizaciones previas y las licencias urbanísticas con destino alojativo turístico o residencial en urbanizaciones turísticas.

Por último, la disposición adicional sexta de la Ley modificó el artículo 16 del Texto Refundido, estableciendo la aprobación de las mismas mediante Ley de artículo único, precedida de un trámite de debate parlamentario conforme al procedimiento establecido reglamentariamente para los programas del Gobierno. La disposición final primera estableció el plazo de un año para la aprobación provisional de las Directrices, a partir de la entrada en vigor de la Ley, al día siguiente de su publicación en el BOC. Esta disposición fue modificada, en el sentido de establecer que la aprobación provisional deberá producirse antes del 30 de noviembre de 2002, por la disposición adicional quinta de la Ley 2/2002, de 27 de marzo, de establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador, publicada en el BOC de 8 de abril.

2.1.3. Decretos 127/2001 y 176/2001.

Mediante Decreto 176/2001, de 6 de septiembre, publicado en el BOC de 10 de septiembre, se acordó nuevamente el inicio de la elaboración de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, en desarrollo de lo dispuesto en la citada Ley 6/2001, estableciendo la finalidad, objetivos, criterios de elaboración, órganos responsables para su formulación, y procedimiento y plazos para su tramitación, así como órganos, organizaciones y entidades que debían ser oídos. La formulación de los documentos quedó encargada a las Consejerías de Política Territorial y Medio Ambiente, y Turismo y Transportes.

El procedimiento para la formulación y aprobación de las Directrices se encuentra establecido en el artículo 16

del Texto Refundido, y en el Decreto 127/2001, de 5 de junio, publicado en el BOC de 8 de junio, que regula a nivel reglamentario el contenido y procedimiento para la formulación, tramitación y aprobación de las Directrices, estableciendo la denominación como Generales de aquellas que afectasen a varios ámbitos de la actividad social o económica, y como Sectoriales las que se refiriesen a uno solo de ellos. El Decreto detalla el objetivo de las Directrices, y las determinaciones y documentación que corresponde desarrollar, así como los diferentes trámites a que debe someterse el instrumento hasta su entrada en vigor.

2.2. Avance.

2.2.1. Trámite.

En aplicación del artículo 14.5 del Texto Refundido, desarrollado por el artículo 7.3 del Decreto 127/2001, se redactó un avance de Directrices, que fue sometido al trámite de participación ciudadana mediante anuncio del Consejero de Política Territorial publicado en el BOC de 17 de octubre de 2001 y en diversos periódicos de ambas capitales el día 14 del mismo mes. La duración inicial del trámite, fijada en 45 días, fue ampliada hasta el 31 de diciembre de 2001 mediante Orden Departamental de 27 de noviembre de 2001, publicada en el BOC de 19 de diciembre.

2.2.2. Participación.

Durante el período de participación ciudadana, 73 personas y entidades presentaron un total de 78 escritos de sugerencias, sin contar con que dos de los escritos presentados fueron suscritos colectivamente por 375 y 491 personas, respectivamente. De las 73 personas, 40 se referían en sus escritos al avance de las Directrices de Ordenación del Turismo.

De entre las sugerencias presentadas al avance de las Directrices de Ordenación del Turismo, deben destacarse, por su extensión y profundidad, las presentadas por la Confederación Canaria de Empresarios de Las Palmas CCE y Federación de Hostelería de Las Palmas FEHT (37 páginas), Federación de Hostelería de Tenerife ASHOTEL (47 páginas) y Universidad de La Laguna (25 páginas), centradas prácticamente en exclusiva en la ordenación turística. Además, aportan numerosas sugerencias en materia de turismo la Federación Provincial de la Construcción de Tenerife FEPECO (41 páginas), Asociación de Empresarios de la Construcción de Las Palmas AEC (24 páginas) Colegio de Arquitectos de Canarias (69 páginas), Federación Canaria de Cabildos y Cabildo de Tenerife (30 páginas), Cabildo de Gran Canaria (31 páginas), Cabildo de Lanzarote (16 páginas) y los escritos formulados por 13 de los 15 ayuntamientos que participaron en el trámite.

Con posterioridad a las sugerencias presentadas por escrito, se recogieron propuestas en reuniones sostenidas con diferentes colectivos sociales, que permitieron, sobre todo, profundizar en determinadas cuestiones sectoriales a través del debate colectivo.

2.2.3. Sugerencias presentadas.

Al avance de las Directrices de Ordenación del Turismo se aportaron un total de 141 sugerencias. Los temas que ocuparon en mayor medida las sugerencias de los participantes en el trámite podrían enumerarse, de una forma muy esquemática, en los siguientes:

- a) documentación, contenido y principios (16 sugerencias).
- b) ordenación, modelo, crecimiento y calidad (61 sugerencias).
- c) normativa (45 sugerencias).
- d) indicadores y régimen transitorio (19 sugerencias).

Todo ello supuso acopiar un considerable capital de sugerencias a la hora de iniciar la segunda fase de los trabajos, con la redacción del documento para aprobación inicial por el Gobierno y sometimiento al trámite de información pública, tanto por el contenido de las sugerencias en sí como por la posibilidad de continuar profundizando en las mismas durante esta fase, con estos y otros interlocutores sociales e institucionales, sobre una base y un conocimiento ciertos de la ordenación que se pretende.

2.3. Aprobación inicial.

2.3.1. Reorientación.

Del resultado del trámite de participación ciudadana, se constató la necesidad de reorientar los apartados relativos a la ordenación territorial propiamente dicha y a la ordenación de las actividades turísticas. Por otra parte, el documento para aprobación inicial no constituye ya un acto preparatorio que formulan y someten a participación ciudadana sendas Consejerías del Gobierno, sino que tiene que ser asumidos por el Gobierno mediante su aprobación inicial previa al sometimiento a información pública y consulta a las administraciones públicas afectadas, lo que exigía implicar a los diferentes departamentos en la redacción, y realizar un seguimiento político de la misma.

Para la continuación de los trabajos, se unificó la redacción de ambas Directrices, designando para su dirección a un coordinador técnico, con un equipo integrado por profesionales de las dos Consejerías encargadas de la redacción, así como de los Gabinetes de Presidencia y Vicepresidencia, y con la presencia de profesionales externos. Para la realización de los trabajos, se ha contratado la asistencia técnica de una consultora de acreditada experiencia en trabajos de planificación y planeamiento, desarrollada también ampliamente en el ámbito canario. Se ha contado igualmente con la aportación adicional de diferentes profesionales técnicos y jurídicos.

2.3.2. Redacción del documento para aprobación inicial.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 7.5 del Decreto 127/2001, antes citado, se procedió a estudiar las sugerencias presentadas y a establecer los criterios, objetivos y soluciones conforme a los que debían ultimarse los trabajos de elaboración del proyecto de Directrices. Para esa tarea, se estableció un amplio programa de reuniones con representantes técnicos de los otros departamentos del Gobierno de Canarias, y de las otras administraciones públicas canarias, a través de la Federación Canaria de Municipios y de los siete cabildos insulares, en cuyo proceso se fueron concretando las líneas básicas derivadas de los documentos de avance y las sugerencias presentadas. En una segunda fase de redacción, se realizaron igualmente reuniones técnicas puntuales con representantes de organizaciones empresariales y profesionales.

2.3.3. Aprobación inicial e información pública y consulta.

Conforme a lo establecido en el artículo 16.3 del Texto Refundido y en el artículo 8 del Decreto 127/2001, antes

citado, la Consejería elaboradora del avance y redactora del documento para aprobación inicial, propuso al Gobierno sendos textos de Directrices de Ordenación para su consideración y aprobación inicial si procediera.

El Gobierno de Canarias aprobó inicialmente ambos documentos mediante Decreto 83/2002, de 24 de junio de 2002, publicado en el Boletín Oficial de Canarias nº 89, de 1 de julio de 2002.

Mediante Orden Departamental de 1 de julio de 2002, el Consejero de Política Territorial anunció la apertura del trámite de información pública, publicándose en el BOC nº 90, de 2 de julio de 2002 y anunciándose, el mismo día, en los periódicos de ambas capitales. Conforme a la citada Orden, el trámite se inició al día siguiente de su publicación en el Boletín, finalizando el día 16 de septiembre de 2002, estando disponible durante dicho período ambos documentos en la página del Gobierno de Canarias en Internet y, el expediente completo, en las sedes de la Consejería en ambas capitales. Se anunciaba que durante el mismo período se realizaría el trámite de consulta a las diferentes administraciones, organismos y asociaciones afectados.

Con fecha 4 de julio de 2002, se recabaron de los diferentes órganos de la Administración estatal e insular los informes prescritos por las normativas sectoriales correspondientes. En la misma fecha, se remitieron igualmente sendos ejemplares de ambas Directrices a la totalidad de las administraciones públicas canarias, a fin de que pudieran cumplimentar el trámite de consulta. En las mismas fechas, se remitieron ambos documentos a las organizaciones sindicales, profesionales, vecinales, ambientalistas y empresariales, así como a diversos departamentos de ambas Universidades, a fin de facilitar su conocimiento de los textos y su participación en el trámite de información pública. A tal efecto, se realizó una edición de 5.500 ejemplares de cada uno de los documentos aprobados inicialmente, que fueron remitidos desde el 16 de julio a las administraciones y a los colectivos señalados, para una mayor difusión y mejor conocimiento de los mismos.

2.3.4. Resultado del trámite.

Durante el período de información pública y consulta se recibieron un total de 87 escritos, de los que 6 fueron presentados fuera de plazo aunque, en aras de posibilitar la mejora del documento sometido al trámite, se han considerado la totalidad de los mismos. De los escritos presentados, 5 correspondían a informes sectoriales (4 de la administración estatal, 1 de la insular), 26 a informes de las administraciones consultadas (8 de Cabildos y organismos insulares, 18 de ayuntamientos y federación de los mismos) y 60 a alegaciones de organizaciones sociales y particulares, de las que 9 correspondían a organizaciones sindicales, profesionales, universitarias y ecologistas, 12 a organizaciones empresariales, 10 a empresas y, finalmente, 29 escritos fueron presentados, en forma individual o conjunta, por un total de 43 ciudadanos. Los escritos aportados son de diferente extensión, llegando a superando 16 de ellos las 20 páginas, y 5 las 50, con un total superior a las 1.100 páginas.

Durante el mismo trámite, se continuaron las reuniones de carácter técnico con representantes de las administraciones insulares y municipales y diferentes organizaciones empresariales, profesionales y ambientalistas.

2.4. Aprobación provisional.

Conforme a lo establecido en el artículo 16.4 del Texto Refundido y en el artículo 11 del Decreto 127/2001, la Consejería redactora del documento aprobado inicialmente analizó las alegaciones e informes incorporados al expediente y elaboró una propuesta de texto final provisional, en el que se introdujeron las modificaciones que se consideraron procedentes, a la vista de la finalidad y objetivos de las Directrices de Ordenación.

Conforme a lo establecido en el artículo 16.4 del Texto Refundido y en el artículo 11 del Decreto 127/2001, la Consejería redactora del documento aprobado inicialmente analizó las alegaciones e informes incorporados al expediente y elaboró una propuesta de texto final provisional, en el que se introdujeron las modificaciones que se consideraron procedentes, a la vista de la finalidad y objetivos de las Directrices de Ordenación.

El texto fue sometido a informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, que lo informó favorablemente, con correcciones, en sesión de 4 de octubre de 2002. El Consejo de Gobierno, reunido el día 7 de octubre de 2002, tomó en consideración el texto propuesto y solicitó el dictamen del Consejo Económico y Social, por el trámite de urgencia, cuyo Pleno aprobó en sesión de fecha 28 del mismo mes, formulando una serie de recomendaciones. El Consejo de Gobierno, conforme establece la disposición final primera de la citada Ley 6/2001, aprobó provisionalmente dicho documento en sesión de 4 de noviembre de 2002, y remitió el texto final provisional al Parlamento de Canarias, para su debate conforme al procedimiento establecido para los programas del Gobierno, tal como establece el artículo 16.5 del Texto Refundido.

2.5. Aprobación definitiva.

El Pleno del Parlamento de Canarias, en sesión de 27 de febrero de 2003, aprobó una Resolución integrada por 13 propuestas de carácter general y una serie de propuestas específicas que afectan a 14 de las Directrices de Ordenación General, además de la denominación de uno de los capítulos, y a 6 de las Directrices de Ordenación del Turismo, además de un anexo. En base a dicha resolución se ha redactado el presente texto final, para ser sometido a aprobación definitiva por el Parlamento como anexo al proyecto de ley de artículo único, tal como establece el artículo 16.7 del Texto Refundido.

II. INFORMACIÓN.

1. Introducción.

1.1. Turismo sostenible.

En 1987, la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible elaboró un informe para la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulado *Nuestro Futuro Común*, aunque más conocido como *Informe Brundtland*, en el que se define el desarrollo sostenible como "aquel que responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para responder a las suyas propias".

El concepto de sostenibilidad adquiere carácter institucional en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en 1992

en Río de Janeiro, más conocida como la Cumbre de la Tierra o la Cumbre de Río. Entre otros documentos emanados de la Conferencia, cabe destacar la Agenda 21, un Programa de Acción en materia de medio ambiente que, aprobado por los 182 países que participaron en la cumbre, define un conjunto articulado de actuaciones destinado a asegurar el futuro sostenible del planeta.

Desde entonces, se han extendido los planteamientos basados en el desarrollo sostenible del turismo, en el turismo sostenible. El concepto de turismo sostenible, derivado del propio concepto de desarrollo sostenible, surge a partir de los años 80 del pasado siglo, partiendo de la constatación de que determinados destinos turísticos masificados comenzaban a perder su atractivo y competitividad, al no considerar los impactos que generaba el desarrollo turístico sobre el medio ambiente, la sociedad y la cultura anfitrionas.

Para la Organización Mundial del Turismo, el desarrollo turístico sostenible es aquél que satisface las necesidades de los turistas y residentes, y simultáneamente protege y mejora las oportunidades para el futuro. Por tanto, exige una gestión integrada de todos los recursos, de tal forma que las necesidades económicas, sociales y estéticas puedan ser satisfechas mientras se mantienen la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los ecosistemas. Para la misma Organización, son productos turísticos sostenibles los que son ofrecidos en armonía con el medio ambiente, la comunidad y la cultura locales, de forma que éstos se convierten en los beneficiarios permanentes y no en las víctimas del desarrollo turístico.

De manera más específica, Hunter, en un estudio publicado en *Annals of Tourism Research* en 1997, considera que el concepto de turismo sostenible tiene por objeto proteger los recursos turísticos y satisfacer las necesidades y deseos de los turistas, los agentes privados y públicos del sector, y los residentes. La complejidad del concepto y la dificultad de hacerlo operativo, aconsejan identificar un conjunto de principios que deben guiar los esfuerzos orientados hacia la sostenibilidad:

a) El turismo sostenible debe entenderse como un turismo duradero, una forma de turismo que es capaz de mantener su viabilidad en una zona durante un tiempo indefinido.

b) Una zona únicamente puede conseguir un turismo sostenible cuando todos los agentes (organismos públicos, empresas y residentes) tienen un comportamiento sostenible.

c) La magnitud y el tipo de desarrollo turístico debe variar en cada zona de acuerdo con sus propias características ambientales y socioculturales, y el papel que el sector turístico y el resto de sectores económicos pueden jugar.

d) El desarrollo turístico debe ser planificado y gestionado de forma que no genere serios problemas ambientales o socioculturales en la zona turística.

e) La calidad ambiental global de la zona turística debe ser mantenida y mejorada donde sea necesario.

f) Los recursos naturales, culturales y de otro tipo que puedan formar parte de la oferta turística de un destino, deben ser conservados para su uso continuo en el futuro, además de aportar beneficios a la sociedad en el presente.

En tal sentido, la protección del patrimonio cultural y natural debe realizarse desde el equilibrio entre el uso o aprovechamiento de tales recursos, y su mantenimiento o conservación.

g) La adecuada ordenación de los recursos territoriales requiere la planificación del espacio y la determinación de la compatibilidad de los usos con el aprovechamiento racional de los recursos.

h) La dotación de equipamientos, infraestructuras y servicios constituye un aspecto clave que distinguen un enclave turístico de otro, lo que exige a la Administración cubrir los déficit que aparezcan, sin internalizar los costos causados por el crecimiento, de forma los agentes privados contribuyan a dichos gastos.

i) El nivel de satisfacción del turista constituye un objetivo esencial, de forma que los destinos turísticos retengan su atractivo y su capacidad de ser comercializados.

j) Las nuevas expectativas y exigencias de los turistas requieren una renovación constante de la oferta, una adaptación a la tendencia hacia destinos turísticos ecológicos y la búsqueda de la calidad ambiental.

k) La promoción y la comercialización han de considerar la mayor sensibilidad ecológica de los turistas. La mercadotecnia ecológica presenta actualmente mayores beneficios para la oferta, ya que atrae a una demanda con mayor poder adquisitivo y respetuosa con el medio ambiente.

l) Los beneficios del turismo deben ser ampliamente extendidos en la sociedad y los distintos agentes que la integran.

Dentro del marco de la Agenda 21, la Organización Mundial del Turismo, el Consejo Mundial de los Viajes y del Turismo y el Consejo de la Tierra, prepararon una Agenda 21 para el Sector de los Viajes y del Turismo. Esta agenda recomienda a los gobiernos, las administraciones turísticas y las organizaciones comerciales representativas, el establecimiento de sistemas y procedimientos para incorporar las consideraciones del desarrollo sostenible en el proceso de toma de decisiones y para identificar las actuaciones necesarias para promover un turismo sostenible. En concreto, las recomendaciones se centran en las siguientes áreas de actuación: 1) la evaluación de la capacidad del marco económico, regulador y voluntario existente para promover un turismo sostenible; 2) la evaluación de las implicaciones económicas, sociales y culturales de las operaciones de la organización; 3) la formación, educación y concienciación pública; 4) la planificación para el desarrollo turístico sostenible; 5) el intercambio de información, habilidades y tecnologías relacionadas con el turismo sostenible entre los países desarrollados y en vías de desarrollo; 6) la participación de todos los sectores de la sociedad; 7) el diseño de nuevos productos turísticos considerando los principios del desarrollo sostenible; 8) la medición y evaluación del progreso en la consecución del desarrollo sostenible; y 9) la potenciación de las asociaciones para el desarrollo sostenible.

De entre estas recomendaciones a las administraciones y organizaciones, y en lo que afecta al presente documento, debe destacarse especialmente la recomendación de que todo destino turístico debe contar con una adecuada planificación del desarrollo sostenible del turismo y, en segun-

do lugar, la necesidad de promover la participación de todos los sectores de la sociedad en la planificación y desarrollo del turismo.

En cuanto a las empresas y establecimientos turísticos, la Agenda 21 señala como principal objetivo el establecer sistemas y procedimientos que permitan incorporar los aspectos del desarrollo sostenible como parte de la función de dirección e identificar las actuaciones necesarias para promover un turismo sostenible. De manera más específica, las diez áreas de prioridad propuestas son: 1) la minimización de los residuos, la reutilización y el reciclaje; 2) la eficiencia, conservación y gestión energética; 3) la gestión de los recursos de agua potable; 4) la gestión del agua residual; 5) las sustancias peligrosas; 6) el transporte; 7) la planificación y gestión del uso del suelo; 8) la implicación del personal, los clientes y las comunidades en los aspectos medioambientales; 9) el diseño según los principios de la sostenibilidad; y 10) las asociaciones para el desarrollo sostenible.

1.2. Indicadores del turismo sostenible.

Los responsables de la toma de decisiones en el sector turístico necesitan conocer los nexos entre el turismo y los factores ambientales, sociales y económicos. Para ello, los indicadores de sostenibilidad en el desarrollo turístico constituyen instrumentos prácticos para la ordenación, seguimiento y control del desarrollo turístico, al proporcionar información adecuada y fiable de las condiciones ambientales, económicas y sociales del turismo.

Los indicadores evalúan la información con la que las instancias decisorias pueden reducir las probabilidades de adoptar decisiones inadecuadas. En primer lugar, se necesita conocer lo que hay que evaluar. Después hay que reducir la amplia gama de información potencial a una serie de medidas útiles y significativas de los factores importantes para los responsables de la adopción de las decisiones.

La relevancia de los indicadores para las instancias decisorias en la gestión turística dependerá de las características de los destinos y de la importancia de estas características para los turistas. Si el objetivo principal de un destino es el de preservar el entorno natural para que se pueda continuar disfrutando de él, los indicadores clave deberían ser los que evalúen la dimensión de las zonas protegidas, o la pérdida de los elementos que son objeto de protección, como las especies y los ecosistemas. Si se tratara de reducir el riesgo de degradación de entornos utilizados por los turistas, como las playas o las atracciones artificiales, los indicadores clave deben estar relacionados con los niveles de uso o de impacto sobre los valores biológicos o culturales críticos para el interés de la zona, o con las tendencias del mercado indicativas del grado de interés del público por esa zona. Por consiguiente, para determinar la sostenibilidad de una zona, los indicadores servirán para ayudar a los gestores a comprender los vínculos entre las actividades relacionadas con el turismo y el mantenimiento del entorno en que se desenvuelven.

La mayor parte de los indicadores son evaluaciones cuantitativas; sin embargo, los indicadores de sostenibilidad no son siempre cuantificables, y pueden ser relativos o subjetivos. Esta limitación no supone ninguna pérdida de su utilidad como información para la gestión en la promoción del turismo sostenible.

La Organización Mundial del Turismo propuso en 1997 una lista de indicadores clave, que considera útiles para la adopción de decisiones por parte de los gestores y administradores del sector turístico:

a) Protección del sitio, que se mide por la categoría de la protección del lugar según el índice de la Unión Mundial para la Naturaleza, UICN.

b) Presión sobre el sitio, que se mide por el número de turistas que lo visitan al año, o en el mes de máxima afluencia.

c) Intensidad de uso, medida por la densidad o número de personas por hectárea en temporada alta.

d) Impacto social, evaluando la ratio entre turistas y residentes, en temporada alta y el resto de tiempo.

e) Control del desarrollo, definido por la existencia de procedimientos de revisión ambiental o controles formales del desarrollo del lugar y las densidades de uso.

f) Capacidad infraestructural del sitio, medido mediante límites estructurales del suministro de agua, o la gestión de residuos, como el porcentaje de aguas residuales que reciben tratamiento.

g) Proceso de planificación, medido a través de la existencia de un plan para la región del destino turístico, en el que se incluyan los componentes turísticos.

h) Ecosistemas críticos, evaluado según el número de especies en peligro de extinción o en estado vulnerable.

i) Satisfacción del turista, obtenido mediante encuestas.

j) Satisfacción de la población local, igualmente medido a través de encuestas.

k) Contribución del turismo a la economía local, utilizando como medida la proporción de la actividad económica local generada únicamente por el turismo

Además, la Organización Mundial del Turismo recomendó en 1997 la adopción de tres índices compuestos, integrados por variables específicas del sitio. En primer lugar, la capacidad de carga, entendida como una medida de alarma temprana, compuesta por factores clave que afectan a la capacidad del sitio para soportar diferentes niveles de turismo. En segundo lugar, la presión sobre el sitio, una medida compuesta por los niveles de impacto que el turismo y otras presiones acumulativas del sector ejercen sobre el sitio, y sus atributos naturales y culturales. Finalmente, la atracción, que se refiere a la evaluación cuantitativa de los atributos del sitio que lo hacen atractivo para el turismo y que pueden variar con el tiempo.

Esta lista de indicadores clave ha sido desarrollada por la Organización en los años 1999 y 2000, clasificándolos atendiendo a su utilidad para la toma de decisiones o el ámbito sobre el cual son estimados y utilizados. De esta forma, se puede distinguir seis tipos básicos de indicadores:

a) Indicadores de alerta temprana, como la extinción de especies.

b) Indicadores de estrés en el sistema, como el índice de criminalidad.

c) Indicadores del estado actual de la industria, como la tasa de ocupación de los establecimientos alojativos o el grado de satisfacción de los turistas.

d) Indicadores de los impactos de la industria turística.

e) Indicadores del esfuerzo de gestión, como los costes de limpieza o reparaciones.

f) Indicadores de los efectos de la gestión, como la

variación en los niveles de contaminación o el número de turistas que vuelven.

En términos generales, todas las categorías de indicadores son igualmente valiosas para el proceso de implantación de un turismo sostenible, pero los indicadores preventivos tempranos son mucho más valiosos para los gestores del turismo, al permitir emprender acciones mucho antes de que puedan producirse serios problemas de sostenibilidad.

Para que puedan ser aplicables en la práctica, es fundamental que los indicadores cuenten con un sistema de medición, para lo que resulta clave encontrar la medida adecuada que permita la obtención, el mantenimiento y el procesamiento de los datos, en condiciones técnicas y económicas viables.

Los indicadores de sostenibilidad son instrumentos útiles cuando se asocian con otros instrumentos y enfoques para la gestión sostenible del turismo. Los gestores necesitan tener un claro conocimiento de los elementos que hacen que un destino tenga éxito, que atraiga a los turistas. Los indicadores de turismo sostenible permiten, con respecto a estos elementos esenciales, identificar, evaluar y hacer el seguimiento de los cambios claves y de los riesgos potenciales a que se encuentran expuestos. Análogamente, los valores de la comunidad receptora son considerados como el marco en el que opera el turismo.

El uso de indicadores válidos y fiables es fundamental tanto para las mediciones de los valores ambientales del destino turístico como para la determinación de las presiones ambientales y de las respuestas a los cambios de las actividades turísticas. Los indicadores, sin embargo, son solamente uno de los elementos básicos necesarios para la gestión del turismo sostenible. Otros elementos básicos, según la Organización Mundial del Turismo, son:

a) Un sistema de planificación y gestión, como instrumentos para utilizar la información de los indicadores e incorporarla a las decisiones futuras, integrados con otros ámbitos y sectores económicos, con los que la actividad turística comparte el medio ambiente.

b) La evaluación y seguimiento de los indicadores, y la presentación de los datos de una forma útil para los gestores del turismo, a fin de que puedan adoptar a tiempo las decisiones correctoras pertinentes y evitar resultados indeseados, lo que requiere contar de manera continua con los conocimientos y el equipo necesarios.

c) Los estándares, como elementos de referencia para la evaluación de los indicadores, que pueden ser especialmente necesarios para las actividades turísticas susceptibles de ejercer una gran presión sobre el medio ambiente.

d) Los sistemas de información, que permitan obtener datos para analizar o prever los impactos ambientales que ocasionan determinados sectores económicos, como el turismo, y la eficacia de las medidas adoptadas para evitar efectos indeseables. Al propio tiempo, los sistemas son útiles para mostrar los efectos en la mejora de la gestión y para informar al público de los resultados de los esfuerzos realizados.

1.3. Capacidad de carga turística.

El concepto de capacidad de carga sugiere una aproximación al desarrollo turístico que permita un crecimiento dentro de unos límites aceptables. De manera más específica, Mathieson y Wall señalan que *“la capacidad de carga turística hace referencia al número máximo de*

personas que puede utilizar una zona sin una alteración inaceptable del entorno físico y sin un declive inaceptable en la calidad de la experiencia obtenida por los visitantes”.

En términos generales, se supone que existe un número máximo de turistas a partir del cual es probable que se afecte a todos los aspectos del desarrollo turístico. Si se superan los límites ambientales, se reducirá el flujo de turistas al reducirse el atractivo del destino o aparecer problemas secundarios, como riesgos para la salud; si se superan los límites sociales y culturales, se generará resentimiento y hostilidad hacia los turistas por parte de la población residente; si se superan los límites económicos, provocará déficit en servicios e infraestructuras y una reasignación de recursos no deseada; y, por último, si se superan los límites de capacidad de turistas, afectará a los niveles de satisfacción de los visitantes y les inducirá a buscar otros destinos.

En la estimación de la capacidad de carga turística de una zona es crucial la consideración de la “presencia turística”, en contraposición al “número de turistas”. En tal sentido, además del número de llegadas de turistas, también hay que considerar la estancia media, las características de los turistas y de los residentes, la concentración geográfica de los turistas, el grado de estacionalidad, los tipos de actividad turística, la accesibilidad de determinadas zonas y el nivel de uso de las infraestructuras y su capacidad.

Aunque constituye un concepto claro y fácilmente entendible, la capacidad de carga turística es un instrumento controvertido y difícil de calcular. De entre los diferentes criterios que se han propuesto para estimar la capacidad de carga turística de una determinada zona, el más utilizado es el que parte de la elaboración de un sistema de indicadores a través de los cuales se pueda evaluar el nivel de desarrollo sostenible del turismo en la zona. A partir de dicho sistema, habría que establecer unos valores máximos permisibles para cada uno de ellos, de forma que la capacidad de carga máxima permisible vendría determinada por aquella presencia turística a partir de la cual se superan uno o varios de los indicadores que integran el sistema diseñado.

A pesar de los problemas asociados a la conversión de la definición teórica de la capacidad de carga turística en un instrumento operativo y fácilmente evaluable, se está consolidando en la planificación sectorial y en los instrumentos de ordenación territorial la tendencia a establecer límites o restricciones al crecimiento, generalmente con objeto de prevenir los impactos sociales y ambientales negativos, o de evitar un excesivo desequilibrio entre la oferta y la demanda, que pueda tener un impacto negativo sobre el conjunto de la economía.

Otra característica relevante del concepto de capacidad de carga es su condición de concepto dinámico, de forma que la capacidad de carga turística de una determinada zona puede variar en el tiempo. Por ejemplo, los niveles de tolerancia sociocultural al desarrollo turístico cambian conforme los residentes se van acostumbrando progresivamente a los valores y actitudes de los turistas que visitan su zona.

2. Situación.

2.1. Canarias y la economía del turismo.

Durante el año 2000 visitaron Canarias unos 12 millones de turistas, 9.975.977 procedentes del extranjero y en

torno a 2.066.363 del territorio peninsular, considerando en este último caso los datos de 1999. La importancia de estas cifras viene reflejada por el hecho de que supone casi el 20% de los extranjeros que visitan España.

El gasto medio por turista y día, en origen y destino, ascendió en el año 2001, según el Instituto Canario de Estadística (ISTAC), a 99'96 euros, de los que en Canarias se gastaron 37'02 euros, lo que representa únicamente el 37% del gasto medio diario total. Dado que la estancia media se estima en 11 días, los turistas generarían anualmente un total de ingresos directos para Canarias superior a los 4.887 millones de euros. Pero sería preciso elaborar la cuenta satélite del turismo para analizar y evaluar adecuadamente la repercusión del turismo en la economía canaria, y su evolución en el tiempo.

En cualquier caso, no hay duda de que el sector turístico es actualmente el motor de la economía canaria. Además de los numerosos puestos de trabajo que genera y de su cuantiosa contribución directa al Producto Interior Bruto de las islas -en torno al 12%, incluyendo únicamente la hostelería y restauración-, tiene también importantes efectos indirectos sobre el resto de los sectores económicos, que se benefician de la demanda generada por los turistas y por la propia actividad. En tal sentido, se estima que los efectos directos e indirectos del sector suponen el 30% del PIB canario, al que habría que añadir los significativos efectos inducidos, procedentes del gasto en Canarias de las rentas salariales y beneficios empresariales procedentes del turismo.

La estructura empresarial del sector turístico canario viene caracterizada por una gran atomización, al estar integrada por numerosas empresas de pequeño y mediano tamaño. Las empresas de restauración y de ocio son, en su práctica totalidad, pequeñas empresas; sin embargo, en las actividades hoteleras la dimensión empresarial crece, de forma que el 33% tiene entre 20 y 500 asalariados, constituyéndose en la única actividad turística en la que juega un papel importante la mediana empresa. Algo menor es la dimensión de las empresas extrahoteleras, ya que solo un 26% de las mismas poseen más de 10 asalariados.

La estructura de la propiedad turística presenta igualmente un notable grado de atomización, especialmente en el sector del alojamiento extrahotelero, en el que durante años se ha concentrado buena parte del esfuerzo de los pequeños ahorradores canarios. Las ventajas económicas del sistema comportan, sin embargo, una dificultad añadida a la gestión de los establecimientos, a su mantenimiento y renovación, razón por la que la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias impuso, desde 1995, la unidad de explotación que, sin embargo, ha sido y sigue siendo difícil de cumplir.

La posición de liderazgo del sector turístico canario, tanto a nivel internacional como estatal, ha estado basada en las características naturales del archipiélago, destacando el clima, las playas, el paisaje, las características geomorfológicas y la diversidad biológica. Es precisamente esta riqueza natural la que determina las peculiaridades del desarrollo turístico que ha experimentado cada isla. Las tradiciones y las características socioculturales de las islas constituyen otro atractivo que ha motivado este desarrollo.

En términos generales, la oferta se encuentra poco diversificada, siendo el "sol y playa" el producto turístico vacacional líder en la oferta turística canaria. Junto a él, se viene desarrollando en los últimos años una oferta turística alternativa especializada en el turismo de congresos y ciudad, turismo rural, turismo de golf, turismo de salud, turismo de cruceros y turismo náutico, entre otros.

2.2. Niveles de presión.

2.2.1. Presión turística en Canarias.

Considerando la estancia media de 11 días, diariamente habría en Canarias un total de 363.000 turistas, incluidos los procedentes del territorio peninsular. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la estancia hotelera media ha descendido un 13% en los últimos 9 años, desde 9'3 días en 1992 a 8'1 en 2000, conforma a los datos del ISTAC.

El crecimiento del número de turistas extranjeros que entraron en Canarias entre 1996 y 2000 ha sido de un 25%, lo que significa un crecimiento medio anual del 5%, superior al de los viajes internacionales en todo el mundo. Por nacionalidades, destaca el crecimiento experimentado en el número de visitas realizadas por los irlandeses (un 158%), holandeses, suecos y británicos (45 a 55%), y daneses y noruegos (33 a 34%). En cuanto a las pérdidas de mercado, destacan los franceses, con una reducción del 34% en el número de visitas realizadas al año, los rusos y austriacos (20 y 27%) y los italianos (9%).

En términos globales, la demanda, contabilizada como número de visitantes llegados, parece haberse estabilizado entre los años 1999 a 2001, y apuntar una ligera tendencia a la baja durante 2002.

2.2.2. Presión turística por islas.

Las islas que recibieron un mayor número de turistas durante el año 2000 fueron Tenerife con 3.675.206 turistas extranjeros, Gran Canaria con 3.109.066, Lanzarote con 1.750.507, Fuerteventura con 1.305.874 y La Palma con 135.324. Considerando la antes citada estancia media, el número de turistas extranjeros diarios puede calcularse en 110.759 en Tenerife, 93.698 en Gran Canaria, 52.755 en Lanzarote, 39.355 en Fuerteventura y 4.078 en La Palma.

Las islas que experimentaron un mayor crecimiento en el número de turistas entre 1996 y 2000, fueron Fuerteventura, con un 43%, y Lanzarote, con un 23%, seguidas por Gran Canaria (19%), Tenerife (13%) y La Palma (13%).

En la práctica totalidad de las islas, el mayor descenso se produjo en la llegada de turistas franceses, mientras que en Lanzarote, fueron los mercados de Irlanda y Holanda los que han incrementado el número de visitantes a la isla, disminuyendo los turistas italianos. En Fuerteventura, el crecimiento en el número de visitantes ha sido mayor desde Dinamarca y Noruega, y los descensos se han producido desde Austria e Italia. En Gran Canaria, aumentaron los visitantes de Irlanda y el Reino Unido, reduciéndose los de la Federación Rusa y Francia. En Tenerife, el mayor crecimiento en llegadas tuvo su origen en Suecia y Holanda y el mayor descenso, en Austria, siempre además de Francia. Finalmente, en La Palma destaca el crecimiento de las visitas de holandeses y alemanes, y la reducción de los suizos.

2.3. Intensidad de uso.

La intensidad de uso turístico es mayor en Gran Canaria, con unos 74 turistas por kilómetro cuadrado y día. Tenerife

y Lanzarote, arrojan 70 turistas por kilómetro cuadrado y día, 24 Fuerteventura y 7 La Palma.

Desde el punto de vista de la oferta, de acuerdo con los datos del ISTAC en el año 2000, había 354.435 plazas alojativas con autorización de apertura, que ofrecen los 2.609 establecimientos hoteleros y extrahoteleros que operan en las islas, según datos del ISTAC para el 2000. Los hoteles representan casi el 19% de los establecimientos y el 35% de las plazas alojativas del archipiélago, mientras que los complejos extrahoteleros suponen el 81% de los establecimientos y el 65% de las plazas. A los establecimientos citados habrían de sumarse los que se encuentran en trámite de apertura o en funcionamiento que, de acuerdo con los datos de la Consejería de Turismo y Transportes incluidos el preámbulo del Decreto 126/2001, supondrían unas 99.595 plazas de alojamiento.

Por islas, la mayor oferta se encontraba en Gran Canaria, con 141.789 plazas, equivalentes al 40% del archipiélago, distribuida en un 75% extrahoteleras y un 25% hoteleras, y concentrada en los municipios de San Bartolomé de Tirajana (100.690 plazas) y Mogán (31.932 plazas). Le seguía Tenerife, con 117.489 plazas, que representan el 33'1% de la oferta canaria, con un 48% de extrahoteleras y un 52% de hoteleras, distribuidas entre Adeje (39.155 plazas), Arona (38.378 plazas), Puerto de la Cruz (22.816 plazas) y Santiago del Teide (4.838 plazas). Lanzarote albergaba un 13'2% de la oferta, con 46.895 plazas, un 73% extrahoteleras y un 27% hoteleras, localizadas entre Tías (25.964), Tegüise (11.643) y Yaiza (7.268). En Fuerteventura se situaban 33.878 plazas, el 9'6% de la oferta canaria, con un 71% de extrahotelera y un 29% de hotelera, distribuida entre Pájara (16.080 plazas), La Oliva (10.049 plazas) y Antigua (7.195 plazas). Con unos porcentajes de la oferta total que oscilan entre el 0'3% y el 2'2%, se situaban las islas de La Palma, con 7.737 plazas concentradas en Breña Baja y Los Llanos de Aridane, La Gomera con 5.654 plazas entre Valle Gran Rey y San Sebastián, y El Hierro, con 993 plazas.

Debe considerarse que el 58'4% de esta planta alojativa tienen una antigüedad superior a los 25 años, con un escaso índice de renovación en profundidad, y con la dedicación de una parte de la oferta extrahotelera más antigua a oferta residencial de baja calidad, que produce notables distorsiones en la calidad de la oferta turística y el mantenimiento de las instalaciones de los establecimientos afectados, generando conflictos de compatibilidad entre ambos usos. El mismo proceso se ha producido en determinados centros comerciales de las áreas turísticas centrales, con igual resultado negativo en la calidad e imagen de los servicios prestados.

La intensidad de uso turístico del archipiélago puede medirse en términos del número de plazas alojativas por kilómetro cuadrado. En tal sentido, en Canarias existe un total de 61 plazas alojativas por kilómetro cuadrado. Por islas, destaca la mayor densidad de plazas alojativas por kilómetro cuadrado existente en Gran Canaria, con unas 91, seguida por Tenerife con 58, Lanzarote con 55 y Fuerteventura con 20. En La Palma la densidad es de 11 plazas/km², parecida a La Gomera, con 15, y El Hierro con 4.

Sin embargo, y a la hora de considerar la presión territorial del turismo, debe tenerse en cuenta que el alojamiento turístico, en la práctica totalidad de las islas, se localiza en ámbitos notablemente acotados, y presenta un grado de concentración, urbanización y eficiencia en el uso del suelo muy superiores al de las actividades residenciales e industriales, sin perjuicio del uso del territorio que los visitantes realizan en sus desplazamientos por el interior de las islas, particularmente intenso en islas como Lanzarote, o entre islas, especialmente entre Tenerife y La Gomera y entre Fuerteventura y Lanzarote, así como del efecto inductor sobre otros sectores de la actividad, como los antes citados, con otros comportamientos respecto al consumo de suelo.

2.4. Impacto social.

El impacto social del desarrollo turístico en un determinado destino, puede evaluarse, de un lado, por el número de turistas en comparación con el número de residentes y, del otro, por la población inmigrante atraída por el desarrollo económico, en general, y turístico, en particular.

Los datos para toda Canarias indican que el número de turistas extranjeros existentes en un día en Canarias representa en torno al 18% de la población de derecho. Por islas, el porcentaje de turistas con respecto a la población de derecho es superior a la media del archipiélago en Fuerteventura, con un espectacular 80%, y Lanzarote con un 62%, seguidas por Tenerife con el 16%, Gran Canaria con el 13% y La Palma con el 5%.

El crecimiento de la población canaria, en los últimos años, descansa prácticamente en la inmigración, al haber disminuido notablemente la natalidad, al punto que de los 65.000 nuevos residentes del archipiélago durante el año 2000, solo 18.250, un 28%, fueron por nacimiento, correspondiendo el resto a inmigración. Por tanto, la inmigración nutrió la mayor parte del crecimiento producido entre 1991 y 2001, más de 19%, el triple que el incremento estatal del 6%. El ritmo se ha ido acelerando en los últimos años, de forma que el crecimiento medio anual, que fue de un 1'29% entre 1986 y 2001, se elevó a un 3'72% entre 2000 y 2001.

Este crecimiento se encuentra directamente vinculado al aumento de la planta alojativa turística. Es por ello que, mientras la población de algunas islas se estanca, la de Fuerteventura y Lanzarote aumenta a velocidad progresivamente mayor que el conjunto del archipiélago, de forma que entre 1991 y 2001 crecieron un 79% y un 60%, superiores 4 y 3 veces, respectivamente, a la tasa media de crecimiento del archipiélago en el período. Trasladado al ámbito municipal, los crecimientos producidos en la década señalada en los diez municipios canarios que más crecieron, con la excepción de San Bartolomé de Lanzarote, corresponden a municipios turísticos, oscilando entre el 179'1% de Pájara y el 64'8% de Mogán; en medio están Antigua (146'6%), Yaiza (137'7%), Adeje (125'2%), La Oliva (117'3%), Tías (91'1%), Arona (90'4%) y San Bartolomé de Tirajana (67%).

Este ritmo origina un significativo impacto en sociedades de dimensiones reducidas, como las de las dos islas orientales, en las que casi la cuarta parte de la población de 1996 había nacido fuera del archipiélago, proporción que se ha incrementado en los últimos años, en paralelo a la

expansión turística experimentada por ambas islas, al punto que se estima que la población autóctona majorera constituye actualmente una minoría dentro de la propia isla. El ritmo de crecimiento demográfico ha provocado graves déficit en la infraestructura de ambas islas, especialmente en los servicios escolares y sanitarios.

2.5. Grado de satisfacción del turista.

2.5.1. Turistas repetidores.

Según los resultados de la Encuesta sobre el Gasto Turístico, realizada en 1999 por el ISTAC, la mitad de los turistas que habían venido con anterioridad en los últimos cinco años consideraban que el aspecto que más había mejorado había sido el de las carreteras, mientras que un tercio creía que era el medio ambiente, y alrededor de la cuarta parte de los turistas repetidores consideraba que había mejorado la calidad de los establecimientos alojativos, el transporte público y la calidad de la comida. Sólo una quinta parte apreciaba mejoras en el trato recibido, la oferta de ocio y la seguridad ciudadana, mientras que apenas un 7% consideraba que habían mejorado los precios.

Estos datos plantean la necesidad de realizar actuaciones que mejoren los diferentes componentes de la oferta turística actual, dado que la mayoría de nuestros visitantes aprecian como notablemente escaso el esfuerzo de mejora que se está realizando en Canarias. Una comparación de los resultados de las encuestas realizadas en 1999 y 1998, revela que los aspectos que han experimentado una reducción en el nivel de satisfacción de los turistas son la calidad del establecimiento alojativo, el transporte público, la oferta de ocio, el trato recibido, los precios y la seguridad ciudadana.

En todas y cada una de las islas, los aspectos que los turistas consideran que menos han mejorado son los precios y la seguridad ciudadana, y los que más, las carreteras, mientras que en Lanzarote, Gran Canaria y Fuerteventura aprecian, aunque en minoría, mejoras en el medio ambiente. En Fuerteventura y Tenerife, aprecian también mejoras en la calidad de los establecimientos alojativos; y en La Palma, en el transporte público.

2.5.2. Turistas que visitan las islas por primera vez.

La calidad del establecimiento alojativo es evaluada positivamente por el 75% de los encuestados, aunque un 6% la valora negativamente. La calidad de la comida, así como el transporte público, recibieron una calificación positiva únicamente del 9 y 7%, respectivamente, y negativa del 65 y 64%. Las carreteras fueron evaluadas positivamente por un 11% de los encuestados, y negativamente por el 56%.

Con relación al ocio, principal oferta turística que puede tener un destino, junto con la alojativa, y a través de la cual se podría incrementar el gasto en el destino realizado por los turistas que lo visitan, los datos de la encuesta señalan que solo el 15% la valoran favorablemente, mientras que negativamente lo hacen casi el 60%. También el medio ambiente es evaluado mayoritariamente en forma negativa por un 54% de los encuestados, y positivamente por el 20%.

Con referencia al trato recibido, solo el 7% lo califican positivamente, frente al 74% que lo califica negativamente. Los precios también son evaluados desfavorablemente por el 47% y favorablemente por el 10%. Finalmente, la

seguridad ciudadana, uno de los aspectos más considerados por los turistas en la elección de un destino turístico, cuenta con una mayoría de opiniones negativas, que representan un 66%, frente al 6% que la califican favorablemente.

2.5.3. Nivel de satisfacción global.

A pesar de los datos anteriores, el 92% de los turistas encuestados señalan su intención de repetir visita a las islas, cifra algo superior al 88% obtenido en la encuesta realizada en 1998, y el 97% dicen en 1999 que recomendarán Canarias como destino turístico, frente al 94% que arrojaba la encuesta de 1998. Por islas, los visitantes de Lanzarote y Fuerteventura muestran una mejor predisposición en ambas cuestiones, seguidos por los de Tenerife, Gran Canaria y La Palma.

Ello indica, y debe resaltarse, que los defectos apreciados no habían llegado a deteriorar el atractivo del destino turístico, probablemente porque los valores naturales, del clima y el paisaje, compensaban los errores de gestión cometidos. Pero no puede confiarse en que la tendencia se mantenga, y el estancamiento turístico a partir, precisamente, de 1999, acentuados en el 2002, debe constituir una seria advertencia a los gestores privados y públicos de la oferta turística canaria.

2.6. Grado de satisfacción de la población local.

Para evaluar la satisfacción de los canarios con relación al modelo de desarrollo turístico actual del archipiélago, resulta básico analizar su opinión sobre el estado actual del medio ambiente, los problemas ambientales, la limitación del número de turistas y el freno a las construcciones turísticas en Canarias, contenidos en los resultados de la Encuesta Medio Ambiente y Turismo realizada por la Presidencia del Gobierno durante el mes de enero de 2001.

En términos generales, en torno al 41% de los residentes canarios evalúa positivamente el estado del medio ambiente, frente al 54% que lo califica negativamente. Comparando los resultados obtenidos por islas, la encuesta refleja que los residentes en las islas orientales valoran peor el estado del medio ambiente, con un 35% favorable frente al 59% negativo. En las islas occidentales, el 46% valora favorablemente el estado del medio ambiente, frente a un 49% que lo hace negativamente.

Según los canarios, el principal problema del medio ambiente en Canarias lo constituyen los vertidos incontrolados de residuos, seguido por la contaminación en general, el exceso de construcciones, el exceso de coches, la deforestación y los incendios forestales, seguidos por la falta de educación ambiental, la escasez de agua, la contaminación de la costa, la política ambiental y la contaminación industrial. Estos resultados se mantienen cuando se presentan por islas orientales y occidentales, si bien en las islas orientales la preocupación parece ser mayor por los residuos, la contaminación en general, las excesivas construcciones, la falta de educación ambiental, la carencia de agua y la política ambiental. Por el contrario, la preocupación aumenta entre los residentes de las islas occidentales con respecto al exceso de coches, la deforestación y los incendios, y la contaminación industrial.

Con respecto a la limitación del número de turistas que visitan el archipiélago, un 46% de los canarios opinan que

no debe aumentar el número de turistas que actualmente visitan las islas, el 16% cree que no solo no debe aumentar, sino que tienen que reducirse el número actual de visitantes, y solo el 32% opina que debería aumentar. Por islas, la encuesta revela que la opinión favorable a la congelación o reducción del número de turistas es mayor en las islas occidentales que en las orientales.

En cuanto a la limitación de las construcciones turísticas en Canarias, el 46% de los canarios cree que constituye un problema inmediato y urgente, el 22% considera que se trata de un problema que podría aparecer en el futuro, y tan sólo el 25% considera que no es un problema. Por islas, los residentes en las islas orientales muestran una actitud de mayor preocupación, considerando, en un 49% que se trata de un problema inmediato y urgente, frente al 43% de los residentes en las islas occidentales.

2.7. Planificación turística y planeamiento territorial.

Como se indicó anteriormente, uno de los indicadores básicos del turismo sostenible recomendados por la Organización Mundial del Turismo es la existencia de planificación en el destino turístico. En tal sentido, la Organización Mundial del Turismo considera imprescindible que antes de programar actuaciones, se cuente con un plan turístico que defina un modelo sostenible y competitivo de desarrollo. Dicho modelo de desarrollo turístico se plasmaría posteriormente en el territorio, a través del planeamiento territorial y urbanístico.

El proceso de planificación turística, requerido como instrumento de evaluación del nivel de sostenibilidad e identificación de las actuaciones estratégicas que pueden mejorarlo, se está desarrollando en Canarias a través del proyecto de Plan Estratégico sobre el Turismo. El origen de este proyecto está asociado a la reconocida importancia del sector turístico en Canarias, así como a los continuos, complejos e importantes cambios y tendencias en el sector turístico internacional y nacional, que justificaban suficientemente la puesta en marcha de un proceso de planificación que permita orientar y ordenar adecuadamente este sector estratégico.

Ello es particularmente relevante si consideramos que, en términos generales, el desarrollo turístico experimentado en el archipiélago no ha contado con una previa y adecuada planificación, lo que ha conducido ocasionalmente a situaciones de masificación de la oferta turística, con importantes efectos negativos sobre la calidad del turismo canario, los recursos naturales y los aspectos socioculturales de las islas.

El crecimiento económico insular se ha basado en el aumento continuo de la oferta turística para atender una demanda exterior creciente. Esta oferta ha estado estrechamente vinculada al sector de la construcción y al mercado de suelo, y ha provocado una especialización en actividades de bajo precio, que necesitan de una oferta amplia para poder garantizar el retorno de la inversión. Sin referencias globales a nivel de la mayoría de las islas ni del archipiélago en su conjunto, ha sido el planeamiento urbanístico, generalmente desde una óptica netamente desarrollista, el que ha determinado el proceso de clasificación del suelo turístico, hasta llegar a una capacidad que se estima en unas 850.000 plazas adicionales sobre las legales existentes,

oferta irrealizable, pero que provocaría un crecimiento disperso y con una mayor afección sobre el territorio, las infraestructuras y los servicios. No debe olvidarse, sin embargo, que tan temprano como en 1991, Planes como el Insular de Ordenación de Lanzarote, plantearon en forma clara y decidida la necesidad de una visión integrada del territorio turístico, y una limitación del crecimiento, y fueron el germen que permitió que, posteriormente, la Ley de Ordenación del Territorio estableciese un régimen especial para el suelo urbanizable turístico, cuya sectorización y puesta en mercado habrá de responder, entre otras, a razones de pura oportunidad y conveniencia.

Por otra parte, la oferta turística ha venido respondiendo a los incrementos de la demanda exterior, pero con retraso, ya que un importante volumen de iniciativas, impulsada por su propia lógica inmobiliaria, se materializa cuando ya ha terminado la fase de incremento de la demanda, lo que origina el carácter extremo de los ciclos de la economía canaria, con fases depresivas en 1970-73, 1979-82 y 1988-91, que dejaron huella en la realidad económica y social, en forma de paro, quiebras empresariales, obras paralizadas, infraestructuras en desuso y rupturas de la habitabilidad insular. Conforme ha ido aumentando la dimensión de nuestro sector turístico, especialmente en los últimos cuatro años, y la intervención pública en el sector a través de la reserva de Inversiones de Canarias, se ha incrementado también la percepción del temor por las repercusiones de una eventual crisis sectorial en la economía y la vida de las islas, toda vez que el turismo es, directa e indirectamente, el sector en el que se apoya la estructura productiva.

En todo este proceso, debe considerarse también que en determinadas zonas turísticas insulares se ha producido un deterioro apreciable de las condiciones ambientales, sociales y de seguridad ciudadana, sin que las administraciones competentes hayan intervenido en el espacio turístico con los medios necesarios para paliar dichas situaciones. En otras, el rápido crecimiento de la actividad turística en los últimos años, ha producido demandas de viviendas, infraestructuras, dotaciones y servicios para la nueva población turística y especialmente para la trabajadora ligada a dichos desarrollos, difícil de afrontar por la sociedad canaria.

El estado de la situación, el momento concreto en que nos encontramos, reclaman con mayor urgencia, si cabe, la necesidad de una planificación del sector y, sobre esa base, la ordenación del territorio turístico sobre parámetros de sostenibilidad, competitividad y duración.

III. DESCRIPCIÓN Y JUSTIFICACIÓN.

1. Vigencia y contenido.

El limitado conocimiento de que se dispone aún sobre el sector, el hecho de encontrarse en proceso de formulación de un Plan Estratégico, y de regulación actualizada de los establecimientos destinados al alojamiento turístico, al tiempo que la propia dinámica de la oferta y la demanda turísticas, hacen que las presentes Directivas deban considerar su plazo máximo de vigencia como un elemento relevante, no resultando aconsejable remitir al plazo de vigencia máxima de diez años, habitual en este tipo de instrumentos de ordenación, sino reducir a la mitad dicho

período a fin de que, sin perjuicio de la capacidad de la Administración para proceder a la revisión antes de ese plazo, en cuanto se produzca cualquier modificación legislativa sustantiva o en el momento en que se alteren las circunstancias que sustentan las Directrices, se fije la ineludible obligación de proceder a la revisión del documento como máximo en dicho quinquenio si no se hubiera acometido antes por cualquiera de los otros motivos.

Por otra parte, conviene igualmente señalar que no pretende el presente documento trascender de su dimensión de instrumento de ordenación, al amparo del carácter legal de su aprobación definitiva. En este sentido, se entiende que dicho carácter lo reafirma como instrumento básico de gobierno del territorio en lo que se refiere al desarrollo de las actividades turísticas, pero se desea dejar expresa mención del hecho de que no se pretende modificar implícitamente ninguna disposición legal vigente a través de la propia normativa de las Directrices. Es cierto que, para viabilizar algunos de los objetivos que persigue el documento, se hace necesario modificar alguna de las determinaciones de la actual legislación, tal como se señala en el apartado 6.1 de la presente memoria, dedicado a los instrumentos normativos, pero se pretende hacer en forma expresa, mediante la modificación de dichos textos legales a través de las disposiciones adicionales de la Ley a la que se anexarán las presentes Directrices.

En cuanto al contenido del presente documento, se encuentra establecido en el artículo 5 del Decreto 127/2001, de 5 de junio, por el que se regulan las Directrices de Ordenación, centrándose su documentación prescriptiva en la normativa de aplicación, directivas y recomendaciones dispositiva, al no considerar necesaria la representación gráfica de determinaciones prescriptivas, dado el nivel de determinaciones y la estructura de adoptada para el documento. Pero un instrumento de ordenación como el presente, que pretende iniciar un complejo y costoso proceso sistemático de rehabilitación urbana de las zonas turísticas e impulsar vigorosamente el proceso de renovación edificatoria que protagoniza la iniciativa privada, no puede quedar en su dimensión normativa. Un instrumento de ordenación, para ser eficaz, ha de compensar las necesarias medidas negativas, en tanto que restrictivas o limitativas, con medidas de carácter positivo o proactivo, que fomenten determinadas actuaciones, acciones o actitudes. Por la misma razón, un instrumento eficaz, aún en este nivel de ordenación, no puede limitarse a remitir sus actuaciones a instrumentos de ordenación insular o municipal, sino que está obligado a demostrar la viabilidad y corrección de sus determinaciones mediante la acción, a través de programas y proyectos de actuación. La materialización de sus principales objetivos requerirá de la paralela aprobación de instrumentos de carácter económico y social, con disposiciones de rango administrativo y legal, que deberán integrar un programa político de apoyo e impulso a la ordenación diseñada, cuyo compromiso se formula en el último capítulo de las presentes normas.

2. Objetivos.

El sol y las playas han permitido a Canarias ofertar un destino sin estacionalidad; la proximidad ha permitido

consolidar un destino para amplias masas de europeos; la iniciativa y el trabajo de los insulares, y el marco financiero y económico, han permitido desarrollar una amplia oferta alojativa. Gracias a estos factores, el turismo ha impulsado la economía canaria hasta unas cotas de bienestar económico y social sin paralelo en su historia. Pero el turismo es una actividad dinámica por esencia, con un alto nivel de competitividad, donde los destinos intentan conquistar su cuota de mercado sobre la base de ofertar productos más atractivos para un conjunto amplio de clientes, cuyos gustos también van variando dinámicamente, de acuerdo con sus propias experiencias, con la evolución cultural y el crecimiento económico.

La solución planteada, como se expresó en la parte informativa de la presente memoria, pasa por encaminar decididamente los pasos hacia la sostenibilidad, entendida aquí como un modelo de desarrollo turístico diversificado, diferenciado, competitivo y sostenible, que cubra las necesidades actuales de los turistas y de la sociedad canaria, protegiendo y mejorando las perspectivas de futuro, y que proyecte una imagen de integración de la gestión de todos los recursos, de modo que queden cubiertas las necesidades económicas, sociales y estéticas, manteniendo al mismo tiempo la identidad cultural, el paisaje, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas vivos.

Por todo ello, las presentes Directrices, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, con los criterios, principios y fines generales señalados en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, con los objetivos que el mismo texto legal fija para las Directrices de Ordenación, y con las determinaciones establecidas en las Directrices de Ordenación General respecto del sector turístico y del presente instrumento de ordenación, se proponen diseñar un marco territorial idóneo para que pueda producirse el cambio en los modos de producción y gestión de la oferta turística hacia un modelo de desarrollo turístico más duradero.

Son objetivos específicos de las Directrices el incremento de la rentabilidad de la actividad turística, en términos de aumento del gasto y del ingreso medio por estancia, en vez de al incremento del número de visitantes; el beneficio para la población residente, impulsando las actividades con mayor generación de empleo y vinculación con las empresas locales; la diversificación de la oferta, a través de productos que permitan captar nuevos segmentos de mercado; la diferenciación de la oferta, apoyando los elementos más vinculados a los valores autóctonos; la adaptación y competitividad de la oferta actual, estableciendo mecanismos que permitan adecuar los establecimientos y los modelos de gestión y servicios ofertados a los requerimientos del mercado, la gestión integral del destino turístico que, impulsada por las administraciones y con la participación de los agentes económicos y sociales, tenga por objetivo final la satisfacción del visitante; y la conservación de los recursos naturales insulares, asumido como objetivo propio del sector.

3. Modelo.

3.1. El modelo general.

3.1.1. La planificación del modelo.

Pese a ser una de las primeras Comunidades Autónomas que legisló en materia de turismo, en Canarias no se ha profundizado todavía suficientemente en el análisis de su actividad económica dominante, para un mejor conocimiento de la demanda, de los destinos competidores, de la evolución que debe sufrir la propia oferta para captar nuevas demandas, para adaptarse a la demanda en movimiento, para conseguir una actividad que, sin incrementar la presión sobre el medio, produzca mayores beneficios económicos y sociales, mayor nivel de empleo, mayor nivel de gasto y mejor distribuido. Y no se trata de alojamiento turístico, aunque también le afecte, porque hay cantidad suficiente, y es muy posible que bastante más que suficiente; se trata del conjunto de elementos, alojativos y no alojativos, que definen el producto turístico canario.

Canarias ha venido realizando en los últimos años un importante esfuerzo de captación de nuevos segmentos de mercado, pero el destino aún precisa de una diversificación de la oferta, al igual que un incremento en la diferenciación respecto de los competidores, objetivos ambos que constituyen los principales retos a resolver desde el punto de vista de la competitividad turística. En este sentido, el nuevo modelo turístico no puede limitarse a la regulación de la oferta, sino que tiene que propiciar, a través de la planificación sectorial y la actuación de los agentes y administraciones, por un lado, el comportamiento sostenible de los turistas, promocionando especialmente los atributos y compromisos de sostenibilidad del destino turístico canario y, de otra parte, potenciando las agrupaciones y alianzas estratégicas que permitan posicionar mejor a la oferta ante la demanda y los mercados, e incrementar la atención de los segmentos con mejor comportamiento ambiental.

La planificación estratégica aporta el enfoque necesario para dar respuesta eficaz a las necesidades definidas. Corresponde a la planificación analizar las tendencias del mercado, evaluar las necesidades las necesidades y expectativas de la demanda actual, el posicionamiento de Canarias en los principales mercados, el desarrollo de los destinos competidores, las dinámicas internas de desarrollo del sector, las políticas de promoción y comercialización aplicadas, el nivel de formación y desarrollo de los recursos humanos de las islas, y la jerarquización de los puntos fuertes y débiles de las islas.

Para que la planificación turística sea eficaz, necesita desarrollarse en los tres niveles. El autonómico, partiendo del archipiélago como un destino único, tal como establece la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, pero que se diferencia y articula en las diferentes ofertas insulares, ámbito en el que, como en la ordenación del territorio, resulta necesaria y posible la concreción del modelo a través de la planificación estratégica insular. Finalmente, al igual que el ciudadano percibe la acción territorial y urbanística desde el ámbito inmediato de su ciudad y su municipio, el turista identifica el destino turístico, básicamente, a través de su experiencia en el núcleo en que haya transcurrido su estancia y, por tanto, es la actuación del municipio, en la conformación y gestión del espacio turís-

tico inmediato, la que en forma más directa le afecta, razón que aconseja el desarrollo de la planificación turística también en este nivel.

En este sentido, el cambio de modelo propugnado no puede entenderse en ningún caso como la sustitución de los principales recursos turísticos de Canarias, el sol y las playas, sino, en este sentido, desde un modelo basado en el crecimiento continuado y acelerado de la demanda como de la oferta, estrechamente vinculado al sector inmobiliario, hacia un modelo de crecimiento atemperado o limitado, y de creciente recualificación. Este cambio está motivado básicamente por las consideraciones ambientales, territoriales y sociales señaladas en los documentos de información y diagnóstico que constituyen parte de la documentación del avance de Planeamiento de estas Directrices y de las Directrices de Ordenación General, pero también se apoya en la propia evolución experimentada por la demanda en los últimos años.

3.1.2. El modelo territorial.

Por otra parte, y en cuanto al contenido sustantivo de las presentes Directrices y, en particular, la concreción del modelo perseguido, debe insistirse de nuevo en el carácter generalista propio de un documento del ámbito y objetivos de las Directrices de Ordenación, y del modelo general resultante como un sumatorio de sucesivas concreciones del planeamiento, tanto desde las diferentes Directrices de Ordenación generales y sectoriales hasta los restantes instrumentos de planeamiento en los que va cristalizando paulatinamente la forma de implantación de las actividades sobre el territorio. Así lo entendió también el legislador cuando no encomienda a una Directrices determinadas la definición del modelo territorial básico de Canarias, sino a todas que establezcan "las estrategias de acción territorial para la definición" de dicho modelo, de forma que cada una de las Directrices, desde sus diferentes ámbitos funcionales de ordenación, van fijando estrategias de acción a partir de las cuales va materializándose la definición de dicho modelo.

En segundo lugar, desde la perspectiva reiteradamente mencionada de la búsqueda de un mayor grado de sostenibilidad para el desarrollo canario, y la concepción del proceso hacia un desarrollo más sostenible como un avance paulatino y sostenido durante un largo período de tiempo, no cabe que un documento de ordenación que se proyecta en un período limitado de tiempo, de cinco años en el presente caso, pretenda modelizar en una forma ni medianamente predeterminada, un proceso social complejo. Pero sí establecer estrategias de acción, objetivos y criterios que permitan avanzar desde la situación actual. El único modelo perfectamente determinado y cristalizado es el que hay, es el actual modelo de implantación turística. Este modelo actual, esta realidad actual, no puede ni debe ser transformado repentina ni rápidamente; al contrario, es asumido y tiene que ser asumido como nuestra realidad de partida y no debe entenderse en ningún caso que el presente documento tiene por objeto declarar su agotamiento y sustitución. En primer lugar, porque ya se ha definido como un sistema particularmente eficiente en el consumo de suelo; en segundo lugar porque, con las virtudes y los defectos que le son propios, ha permitido el desarrollo de

una actividad capaz de superar positivamente las dificultades que se han ido produciendo en los últimos cuarenta años, hasta conformarse indiscutiblemente como el sector que ha permitido alcanzar los mayores niveles de bienestar social y económico de toda la Historia de Canarias; en tercer lugar, porque solo partiendo de nuestra realidad actual, de nuestro modelo actual, en todos los sentidos, es posible avanzar para ir mejorando lenta y decididamente, ese mismo modelo. Ese, y no otro, es el modelo de las presentes Directrices.

La base de la ordenación territorial del modelo propugnado, se apoya en la renovación de la oferta existente y el incremento de la competitividad del destino, mediante el aumento y la diversificación de los productos ofertados.

Para lograr este objetivo, dentro de la dimensión ordenadora de los recursos y el territorio que es propia de este documento, el modelo se construye a partir de los criterios desarrollados en las Directrices de Ordenación General en cuanto al uso eficiente de los recursos, incluido el propio territorio, la preservación de los suelos ambiental y económicamente valiosos, la limitación de la extensión territorial del suelo ocupado por las actividades productivas, la reutilización eficiente del suelo ya ocupado o transformado, y el incremento de la complejidad y calidad de los núcleos urbanos. En este sentido, el modelo pretende centrarse especialmente en la consolidación de un entorno urbano y natural de calidad, adaptado al turismo, y cuya ordenación y regulación debe desarrollarse de forma integrada, dada la importancia estratégica del espacio turístico en las islas. La consolidación del modelo habrá de ser protagonizada por el sector privado y, por tanto, habrá de contar con la participación activa y convencida de los agentes económicos y sociales implicados.

Los criterios que definen el modelo comienzan estableciendo su carácter limitado, basado en el freno a la extensión territorial, el crecimiento de la oferta condicionado al aumento del valor del destino y al objetivo de renovación, así como a la disponibilidad de infraestructuras y servicios y a la capacidad insular de carga, la orientación de la actividad turística hacia el desarrollo social y económico de Canarias y la mejora de la calidad de vida de su población, el incremento de la sostenibilidad de los establecimientos turísticos y la profesionalización de la gestión turística.

3.2. El modelo insular.

Corresponde al Plan Insular de Ordenación concretar el desarrollo del modelo en cada isla. Para ello, en primer lugar, debe definir las zonas turísticas insulares, que integren los ámbitos del territorio en los que ya tiene lugar, o se considera que puede desarrollarse, la actividad turística alojativa o de equipamiento complementario. Estas zonas constituirán, en cada isla, diferentes unidades territoriales, algunas de las cuales podrán contener áreas del territorio destinadas a otros usos, como el residencial, que, por estar englobadas dentro de un ámbito caracterizado por su uso turístico, las hagan parte integrante de la zona, y exijan un tratamiento específico de las mismas, acorde con su vecindad o inmersión en el núcleo turístico.

Cuando el modelo de implantación territorial de las actividades turísticas se encuentra definido por la legislación específica, como es el caso de las islas de La Gomera, La Palma y El Hierro, las determinaciones de las presentes

Directrices han de entenderse complementarias de las establecidas en aquéllas, sin que en ningún caso puedan entrar en contradicción con las mismas.

Dentro de las zonas turísticas, el planeamiento tanto insular como general, deberá atender tres tipos de áreas identificadas por sus diferentes características y por el papel que les corresponde protagonizar en el modelo territorial básico que el propio plan diseña: las áreas consolidadas, las áreas aptas y las áreas de reserva. No se pretende con ello establecer una zonificación superpuesta a las clasificaciones y calificaciones del suelo, sino unos criterios de análisis territorial para la ordenación.

Las áreas consolidadas integran a los núcleos turísticos propiamente dichos, incluyendo, en su caso, los ámbitos destinados a otros usos que, como antes se señaló, puedan estar inmersos en tales áreas y deban ser contemplados en relación con ellas. Estarán formadas, generalmente, por terrenos clasificados como urbanos o como urbanizables en ejecución.

Para las áreas aptas para el desarrollo de nuevas implantaciones de alojamiento o equipamiento turístico, constituidas por terrenos ya clasificados como urbanos o urbanizables por el planeamiento en vigor, se establece que la dedicación prioritaria a destino turístico debería reservarse a los terrenos inmersos o contiguos con las áreas consolidadas y, entre ellos, con aquellos que tengan un mayor grado de urbanización y áreas singulares. Las áreas de extensión son las áreas aptas para el desarrollo situadas en el entorno o ámbito de influencia de las áreas consolidadas, es decir, de los núcleos turísticos existentes, quedando encomendada la concreción del alcance y las características del ámbito de influencia a la definición del modelo territorial que realice el propio Plan. Las áreas singulares son áreas aptas para el desarrollo que se encuentren aisladas, alejadas de los ámbitos de influencia de las áreas consolidadas, y sin relación territorial con éstas.

Resulta necesario diferenciar ambos tipos de áreas aptas para el desarrollo, no sólo por el tratamiento diferenciado que el planeamiento insular y general pueda establecer, con toda lógica, para unas y otras, sino porque el modelo que se pretende implantar se basa, entre otros criterios, en que la implantación turística sobre suelos clasificados se produzca prioritariamente en los posibles intersticios vacíos dentro del área consolidada, o en extensión y continuidad territorial y funcional con éstas y también, especialmente en el caso de tratarse de equipamientos turísticos, en el entorno de la ciudad turística, dentro del ámbito de influencia de las áreas consolidadas.

Frente a estas prioridades de localización, la posible delimitación de áreas singulares tiene el carácter de opción excepcional, generalmente aceptable cuando estén destinadas a albergar equipamiento turístico complementario, con eventual presencia de alojamiento turístico. Se parte, una vez más, del principio de que la extensión de los beneficios de la actividad turística no ha de pasar por la difusión territorial de la propia actividad, o no al menos de la actividad alojativa, sino por la creación de redes de recursos y atractivos turísticos y mediante la aplicación de sistemas de compensación interterritorial como el Fondo de Compensación Territorial y Ambiental establecido por

el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

La razón de esta secuencia y prioridades se basa, una vez más, en criterios de sostenibilidad territorial, sustentados tanto en el uso eficiente del capital acumulado en infraestructuras, servicios y equipamientos turísticos en las áreas consolidadas, como en la concentración de actividades frente a la dispersión o extensión sobre el territorio.

Las Directrices encomiendan al planeamiento insular la definición de las clases y tipos de equipamientos turísticos complementarios de relevancia que se consideren más idóneos para las diferentes áreas o núcleos turísticos. En cualquier caso, los equipamientos con afección territorial amplia, como los campos de golf, puertos deportivos, parques temáticos y otros, deberán considerarse como equipamientos estructurantes del sistema insular, que el Plan deberá condicionar en sus características y alternativas de localización, pudiendo llegar, incluso, a definir su concreta ubicación, directamente o a través de Planes Territoriales Especiales que lo desarrollen.

3.3. El modelo urbano.

La calidad del espacio urbano constituye un requisito básico del modelo. Ello supone la adecuación cuidadosa a las necesidades de lo que se ha dado en llamar ciudades del ocio, un espacio ordenado, atractivo, limpio, claro, seguro. En su definición territorial tienen que jugar un papel fundamental los equipamientos, la dotación de espacios libres, los itinerarios peatonales continuos, el arbolado, la fácil legibilidad del espacio, con la presencia de hitos orientadores e identificadores del mismo, la correcta resolución del entorno de los centros comerciales y su abastecimiento, la calidad y homogeneidad de la señalización y la cartelería, la limpieza o la seguridad ciudadana. En suma, los elementos que pueden hacer atractivo el lugar y deseable la experiencia turística.

Para conseguir este fin, resulta igualmente necesario abordar la mezcla de usos en las áreas turísticas consolidadas. La afección entre los usos turístico y residencial tienen su origen básicamente en los diferentes hábitos, horarios, actitudes y necesidades de los residentes y los visitantes y en el uso diferente que ambos colectivos hacen tanto del espacio edificado como del espacio urbano; pero también en la reiterada experiencia de la utilización turística irregular de las edificaciones destinadas a uso residencial, fuera del control y la garantía de calidad y servicio que constituyen el objetivo de la regulación turística. Por unas y otras razones, las Directrices consideran que se debe evitar el uso mixto, por el deterioro que la situación causa en la oferta turística, revisando los instrumentos de planeamiento que permitan ambos usos en un mismo ámbito o sector, con el fin de especializar íntegramente los espacios en uno u otro destino.

En el caso de áreas en las que se encuentren consolidados ambos usos, el planeamiento tendrá entre sus objetivos deslindarlos y, en su caso, ordenar el proceso de transformación hacia la especialización. En estos casos, corresponde al planeamiento lograr una paulatina especialización del espacio, incluso de partes del mismo, excluyendo exclusivamente la posibilidad de nuevas implantaciones de ambos usos en una misma parcela, primando el mante-

nimiento del uso turístico alojativo sobre el residencial, sobre todo en las áreas que el planeamiento considere las más idóneas para en el alojamiento turístico insular.

Corresponde al planeamiento insular, a la vista de las circunstancias concretas de cada zona turística, la definición de las condiciones de compatibilidad entre ambos usos, hacia la concreción de las tipologías edificatorias, la calidad y amplitud de la edificación residencial y el tratamiento de sus espacios libres como elementos relevantes. La consideración del espacio turístico como un espacio estratégico para la economía canaria, aconseja dar un mismo tratamiento a los diferentes usos que se desarrollen en su interior. En tal sentido, se establece igualmente la necesidad de que el uso residencial que se admita excepcionalmente dentro de las zonas turísticas, en situaciones consolidadas o en ámbitos o sectores especializados, y con la sola excepción de las eventuales viviendas sometidas a algún régimen de protección, deba cumplir los mismos estándares de densidad y calidad de la edificación turística. De esta forma, se pretende conseguir que la parte residencial del área consolidada tenga la misma calidad que la parte turística, y ambas se integren en un mismo paisaje urbano, sin disonancias.

Por último, se establecen criterios para la reducción de la capacidad alojativa turística, mediante la mejora de la calidad de la oferta, la implantación de equipamiento complementario para el que se compromete un programa específico de incentivos, la transformación de uso alojativo a complementario y la implantación prioritaria en el suelo clasificado de sistemas generales, así como la posibilidad de transformación de dicho suelo a residencial, cuando el planeamiento insular y municipal no lo consideren incompatible en función de las concretas características y situación del mismo. Por último, se establece el mecanismo de la revisión voluntaria del planeamiento como fórmula para alcanzar los objetivos anteriores.

Con estas medidas, se pretende reducir el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico pero, simultáneamente, utilizar el suelo ya clasificado y, de esta forma, no solo impedir nuevas ocupaciones de suelo, sino dar vías de salida a las expectativas de aprovechamiento acumuladas sobre estos suelos. En las disposiciones transitorias de la Ley a la que acompañarán como anejo a las presentes Directrices, se atenderá específicamente a estas situaciones.

3.4. El modelo edificatorio.

La calidad de la edificación constituye el complemento indispensable de la calidad de la experiencia turística. La calidad arquitectónica del establecimiento turístico está con frecuencia mediatizada por la búsqueda de una imagen de exotismo o tipismo, una diferenciación que atraiga el espíritu de aventura, el afán de descubrimiento y sorpresa que, por más moderado que sea, forma parte inseparable del viaje turístico. Esta característica de la arquitectura turística no debe considerarse contraria sino, en todo caso, complementaria de la calidad de diseño, de la utilización de materiales duraderos y que permitan un mejor aislamiento y ahorro de energía, del diseño bioclimático como forma de aprovechar eficientemente las oportunidades de ahorro energético de un clima benigno como el nuestro, y de la dotación de mecanismos e instalaciones que permitan el ahorro de agua y su reutilización, el uso más eficiente de

las energías convencionales y la implantación de energías renovables, transmitiendo al turista una imagen de sostenibilidad cuidadosa y continuada en cada una de las instalaciones del establecimiento.

4. Renovación y rehabilitación.

4.1. La renovación edificatoria.

La renovación de la planta existente es el objetivo prioritario en materia de alojamiento turístico, y no solamente por voluntad de reutilización sostenible, sino por exigencia de competitividad, de rentabilidad, de diversificación, de cualificación de la oferta de alojamiento.

La renovación se usa en las Directrices como un término amplio, que incluye tanto la rehabilitación como la sustitución y se diferencia de la pura conservación. Por rehabilitación se entiende la intervención en el edificio, al menos para sustituir o modificar en profundidad los elementos menos duraderos (instalaciones, pavimentos, acabados, carpinterías interiores y exteriores, sanitarios y otros) y, como máximo, para adecuarlo a una nueva distribución del espacio, a un destino alojativo diferente al anterior, aprovechando por lo menos la estructura portante. Por sustitución se entiende la demolición del edificio existente, para construir uno totalmente nuevo.

Tanto para la rehabilitación como para la sustitución, el principio de partida es el mantenimiento del uso turístico y el respeto a la capacidad alojativa del establecimiento preexistente, de forma que puedan materializarse, en edificio rehabilitado o nuevo, tantas plazas de alojamiento como tuviera el edificio original. No se impone ningún límite a estas operaciones, siempre que no se incremente la capacidad alojativa del establecimiento. Incluso, excepcionalmente, se establece su incremento, como incentivo a determinadas situaciones, declarándolo exento de las limitaciones impuestas al crecimiento.

En una operación de renovación, el establecimiento rehabilitado o nuevo precisará con frecuencia ampliar la superficie de las unidades alojativas o de los espacios comunes, a fin de mejorar el producto ofertado. Esta ampliación puede chocar con la imposibilidad de su materialización en el solar original, por impedirlo la ordenación urbanística; en tal caso, se establece la posibilidad del traslado parcial o total de la capacidad alojativa del viejo establecimiento a otro, de nueva construcción, en un nuevo emplazamiento, correspondiendo al planeamiento insular establecer las condiciones de traslado, tanto en especialmente en cuanto al ámbito municipal, comarcal o insular del mismo.

Cuando el planeamiento insular o general señale un área como zona a descongestionar y permita transferir la completa capacidad alojativa turística a un nuevo emplazamiento, la extinción del uso alojativo en el antiguo solar puede comportar un incremento de la capacidad alojativa. Se permite la transferencia de la capacidad total aunque el solar antiguo se destine a un nuevo uso lucrativo. Cuando el antiguo solar se destine a equipamiento turístico complementario que haya sido declarado por el Plan Insular como preferente para la zona, se podrán construir en el nuevo emplazamiento 1'2 plazas de alojamiento por cada plaza preexistente. Si el antiguo solar se cede gratuitamente al ayuntamiento, para su destino a espacio libre público

o dotacional, la proporción podrá aumentar hasta 1'5 plazas nuevas por cada plaza preexistente. En uno y otro caso, este incremento de capacidad no estará afectado por los ritmos o límites absolutos impuesto al nuevo crecimiento, considerándose a tales efectos como una estricta operación de renovación.

Excepcionalmente, cuando el planeamiento insular lo permita en determinadas áreas de uso mixto residencial y turístico, y en casos como la existencia de establecimientos turísticos inadecuadamente situados dentro de zonas masivamente residenciales, podría sustituirse el uso alojativo turístico por el residencial. Si dicho uso es el de viviendas protegidas, se podrán construir en el nuevo emplazamiento 1'2 plazas de alojamiento por cada plaza preexistente. En cualquier caso, las viviendas no podrán tener una superficie construida inferior a 75 m², ni se exigirá el incremento de espacios libres previsto en el Texto Refundido, mientras no se aumente el número de usuarios, lo que se considera que no sucede cuando no se construya más de una vivienda por cada tres plazas alojativas turísticas preexistentes. La modificación del planeamiento general para habilitar estas sustituciones, requerirá de informe favorable previo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.

A las plazas trasladadas a un nuevo emplazamiento, se les exigirá el cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad exigidas a los establecimientos de nueva construcción. Para las renovadas sobre el mismo solar anterior, los requerimientos, a regular reglamentariamente, serán de carácter más matizado, fomentando la consolidación de nuevos productos de mayor calidad, pero de forma que no impidan ni obstaculicen gravemente el objetivo prioritario de la renovación.

Pero la renovación, definida de la forma descrita, puede constituir no solo un objetivo deseable, sino una obligación de los propietarios, cuando el deterioro, el impacto o las características del edificio puedan convertirla en una exigencia de la función social de la propiedad, definida legalmente. Este objetivo se pretende alcanzar a través del reforzamiento de una figura ya existente en el Texto Refundido y su correspondiente reglamentación, a partir del deber legal de mantenimiento de las condiciones de uso efectivo de la edificación, su ruina legal y la posibilidad de imponer la sustitución del propietario incumplidor en este supuesto. Ello requerirá que el planeamiento general delimite las áreas en que se aprecie la necesidad de rehabilitación, que podrán tener el carácter de áreas de rehabilitación íntegra, y defina las condiciones del uso efectivo de las edificaciones. Dicha medida tiene por objeto, básicamente, permitir actuar cuando una parte de los propietarios impida, por aplicación de la Ley de Propiedad Horizontal, llevar a cabo una operación de renovación edificatoria turística. Para dar respaldo legal a esta determinación, la Ley de aprobación de las presentes Directrices incorpora, entre sus Disposiciones Adicionales, la oportuna modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, que remite a su regulación reglamentaria posterior, con la exigencia de garantizar la transparencia, publicidad y audiencia a los interesados, así como la preferencia por los convenios con los propietarios o la parte de los mismos dispuesta a asumir la renovación.

4.2. La rehabilitación urbana.

La degradación o deterioro del espacio urbano turístico pretende ser corregida mediante un proceso de intervención, de carácter parcial o íntegro. Las intervenciones parciales se aplicarán en los ámbitos que la Ley de Ordenación del Turismo y el Texto Refundido identifican como zonas saturadas, zonas mixtas y zonas insuficientemente dotadas, que requieren de medidas parciales de limitación del crecimiento, o de zonificación diferenciada del uso residencial y turístico, o de dotación o complementación de las infraestructuras urbanas que resulten insuficientes para la capacidad alojativa del ámbito, pudiendo darse el caso de zonas en las que, en parte o en su totalidad, se superponen dos o tres de estas circunstancias. Cuando la problemática sea más compleja, cuando se trate de un área en declive, conforme a los parámetros que señala la Directriz correspondiente, y se requiera una intervención íntegra, la zona podrá ser declarada como área de rehabilitación urbana.

Las Directrices, en un anexo específico, determinan áreas de rehabilitación urbana dentro de los núcleos de Puerto del Carmen, Corralejo, Morro Jable, San Agustín, Playa del Inglés, Puerto de la Cruz y Los Cristianos. El planeamiento insular y general podrá señalar otras, correspondiendo a éste último delimitar tanto las áreas de rehabilitación urbana como las áreas de intervención parcial, conforme a los criterios establecidos, en su caso, por el planeamiento insular. A continuación o simultáneamente, se deberá establecer la estrategia de intervención. Para no complicar el procedimiento, la estrategia podrá estar incluida dentro del Plan Insular o el Plan General que haya delimitado el área de actuación; si no es así, deberá formularse como un documento separado, por la Administración que haya delimitado el área. La Directriz correspondiente señala el contenido que debe desarrollar la estrategia de intervención y establece la necesidad de participación activa de los agentes económicos y sociales en la definición de la estrategia.

La ordenación pormenorizada del área, en el caso de que no la haya incluido directamente el Plan General entre sus determinaciones, se desarrollará a continuación, señalando las Directrices los aspectos sobre los que la ordenación debe actuar.

A partir de la aprobación de la ordenación pormenorizada, debe comenzar la gestión de la actuación, con la concertación entre las administraciones intervinientes y la posible elección de figuras de gestión establecidas en la Ley de Ordenación del Turismo, como zona o núcleo turístico a rehabilitar, o en el Texto Refundido, como área de rehabilitación íntegra.

La rehabilitación urbana constituye un objetivo indispensable de la actuación en la renovación y cualificación de la planta y el espacio turísticos, y que se trata de un objetivo complejo, dilatado y costoso. Por tanto, la intervención de las administraciones públicas ha de comportar el efectivo desarrollo de programas de actuación, con medios y dotación presupuestaria suficientes.

5. Crecimiento.

5.1. Objeto del crecimiento.

Las presentes Directrices pretenden ser limitativas del incremento en el volumen de la oferta alojativa, pero no del

sector turístico en su conjunto. Dado el nivel de consolidación y madurez del destino, es necesario potenciar determinados mecanismos, prácticas y procesos que aseguren una eficaz adaptación del mismo a los requerimientos del mercado y la sociedad. El futuro crecimiento turístico debe estar orientado a potenciar la competitividad de los productos turísticos y a enriquecer la oferta existente, en lugar de a mantener una constante ampliación del número de establecimientos de alojamiento turístico.

Por tanto, el crecimiento de la oferta de alojamiento no es un objetivo de las Directrices sino, en todo caso, un instrumento para conseguir la implantación de productos turísticos novedosos, que cualifiquen y diversifiquen significativamente la oferta, evitando específicamente que compita con la renovación de la planta existente. Por el contrario, el crecimiento de la oferta de equipamiento turístico complementario sí constituye un objetivo, al que no se pone límite, aunque corresponde al planeamiento insular, como se señaló anteriormente, establecer las condiciones de calidad, idoneidad, emplazamiento y adecuación al medio.

5.2. Crecimiento y capacidad de carga.

La capacidad de carga tiene múltiples dimensiones, incluyendo la ecológica, social, paisajística, infraestructural, tecnológica y laboral, de recursos y mercado turísticos y de afección a recursos naturales. Estas dimensiones de la capacidad de carga no pretenden constituirse en límites obstaculizadores directos, sino en objeto de análisis detallado por los Planes Insulares de Ordenación y por cualquier instrumento de ordenación urbanística que contemple un incremento de capacidad alojativa. El órgano competente para la aprobación del correspondiente instrumento de planeamiento, habrá de realizar una evaluación específica y detallada de esta determinación del planeamiento, haciéndola constar expresamente en el correspondiente acuerdo.

No obstante, las Directrices contienen límites directos a la posibilidad de crecimiento alojativo. El primero se establece mediante la imposibilidad de crecimiento alguno en los ámbitos del territorio para los que el planeamiento insular haya determinado que se encuentra agotada la capacidad de carga, de acuerdo con el análisis realizado de las diferentes dimensiones señaladas, y que podrá incluir a determinados núcleos, zonas o a la totalidad de una isla, y afectar también a la limitación a las plazas residenciales dentro de zonas turísticas.

La segunda limitación absoluta al crecimiento es la que corresponde aplicar cuando el planeamiento insular que lo prevea no acredite la suficiencia de las infraestructuras y servicios generales, no solo para el incremento de la planta alojativa planeado, sino para el crecimiento demográfico inducido por el mismo. La reciente experiencia de los graves déficit en Fuerteventura y Lanzarote, especialmente en materia sanitaria y escolar, externalizados para ser cubiertos por el conjunto de la sociedad canaria, plantea la irrenunciable necesidad de este límite.

La tercera se refiere a aquellos ámbitos para los que el planeamiento insular, en aplicación del Texto Refundido, señale que debe limitarse la autorización de nuevas plazas de alojamiento turístico, en atención al equilibrio del modelo insular. La cuarta y última, a los ámbitos que

igualmente señale el Plan Insular, también en aplicación del Texto Refundido, por tener el carácter de zonas saturadas, al exceder la oferta existente a la demanda previsible.

En todo caso, la limitación del crecimiento por consideración a la capacidad de carga no debe obstar al deber de las administraciones públicas de adoptar medidas para paliar los excesos de carga social o los defectos de infraestructuras, servicios y dotaciones, sin perjuicio de la prioridad que las Directrices establecen para las actuaciones en zonas a rehabilitar.

5.3. Ritmo del crecimiento.

En el caso de no resultar aplicables los límites absolutos señalados en el apartado anterior, las Directrices establecen la necesidad de fijar ritmos diferenciados, por islas, de acuerdo con las circunstancias ambientales, sociales y económicas, de carácter general y sectorial de cada una. En base a este análisis, el Parlamento de Canarias determinará, cada tres años, mediante Ley, la competencia, el procedimiento y la cantidad anual máxima de autorizaciones previas susceptibles de ser concedidas en cada isla, para el siguiente trienio, así como las condiciones mínimas de calidad exigibles. Dentro de los límites de la Ley, el planeamiento insular fijará la capacidad anual de crecimiento, y su posible distribución geográfica y condiciones de calidad.

Corresponderá a la Consejería competente en materia de turismo realizar, sobre la base de los datos pertinentes, el análisis de situación señalado anteriormente, y al Gobierno, remitir al Parlamento, cada tres años, el Proyecto de Ley correspondiente. Durante el primer trienio, y mediante disposición transitoria de la Ley de aprobación de las presentes Directrices, se establece un crecimiento anual máximo de 1.100, 1.750 y 200 plazas, respectivamente, para las islas de La Gomera, La Palma y El Hierro. Para las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, se fija un crecimiento cero. Excepcionalmente, y mediante declaración de interés general por el Parlamento de Canarias, podrán autorizarse proyectos excepcionales, que en ningún caso podrán superar las 3.600 plazas anuales, para el conjunto de las cuatro islas citadas.

6. Instrumentos.

6.1. Normativos.

La aprobación de las Directrices mediante Ley, ofrece la oportunidad de incluir en el texto de la misma, como disposición adicional, la modificación puntual de la Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo, dirigida a articular en forma eficiente un instrumento básico de la oferta turística como es el Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos. Con el mismo objeto, se instituirá en la misma Ley el deber de matriculación de los establecimientos alojativos turísticos.

Por otra parte, y en cuanto al carácter de las determinaciones contenidas en las Directrices, de acuerdo con lo expresado en el texto junto a cada una de ellas, tienen el carácter de normas de aplicación directa o directiva, o recomendaciones. Las normas de aplicación directa, identificadas con las iniciales NAD, son de obligado cumplimiento para las administraciones y los particulares, a partir de la entrada en vigor de las Directrices; las normas directivas, señaladas como ND, son igualmente de obliga-

do cumplimiento para administraciones y particulares, pero no tienen una aplicación directa, sino que se desarrollan a través de instrumentos de planeamiento o disposiciones administrativas; las recomendaciones, distinguidas con la inicial R en el texto, tienen el carácter de orientación para las administraciones y particulares, pero requieren una expresa justificación cuando no sean asumidas por unas y otros.

Igualmente normativo ha de considerarse el desarrollo de la legislación sectorial vigente a fin de habilitar en un plazo perentorio el Estatuto de los municipios turísticos, que contribuya a la adecuada prestación y mantenimiento de los servicios e infraestructuras de las zonas turísticas. La futura regulación de los productos turísticos, y en especial de las modalidades alojativas, se propugna desde las Directrices como una necesidad para facilitar la especialización de la oferta, acogiendo nuevos productos emergentes y estructurando otros que van a ser requeridos, especialmente desde la práctica de la renovación de la planta alojativa existente.

Pero no puede ser tratada la regulación futura sin resolver los problemas del pasado y el presente. En este sentido, la regularización de la planta alojativa en situación ilegal o irregular, de amplia problemática en el archipiélago, precisa igualmente de acciones desde una doble dimensión y con un solo objetivo, eliminarla. La dimensión primera es, de nuevo, la regulación, la adaptación de la normativa, no con ánimo amnistiador, sino con espíritu de racional análisis de la norma, al objeto de considerar si la regla es adecuada y si debe modificarse o mantenerse, la segunda dimensión no puede ser otra que el cumplimiento de la norma, dotando a los órganos de control e inspección de los medios legales, materiales y humanos necesarios para erradicar la oferta ilegal y no reglada.

6.2. Ordenación.

Como se ha expresado reiteradamente en la presente memoria, las determinaciones de las Directrices se dirigen con frecuencia al planeamiento insular y, en menor medida, dado el carácter de sector estratégico de relevancia supramunicipal, al planeamiento general. Conviene destacar que, para no rigidizar la adopción de decisiones, mediante disposición adicional de la Ley de aprobación de las Directrices, se utilizará la figura de los Planes Territoriales Especiales de tramitación simplificada, que no precisan de avance de planeamiento. La competencia para su aprobación corresponde al Gobierno de Canarias, de forma similar a los establecidos para las islas occidentales en la Ley 6/2001, de Medidas Urgentes, y tienen por objeto poder disponer en corto plazo de una ordenación suficiente para permitir la aplicación inmediata de las Directrices. De la misma forma, se arbitra la figura del Plan Territorial Especial, también de tramitación simplificada, para la adaptación de la ordenación a las sucesivas Leyes trienales de fijación de ritmo máximo de crecimiento y calidad mínima de los productos alojativos.

Pero la ordenación y la regulación resultan difíciles si no se cuenta con un respaldo informativo adecuado. Para ello, se establece la necesidad de un específico compromiso para el desarrollo de un sistema de información turístico, comenzando por un inventario de los establecimientos y el

suelo con destino turístico existente en el archipiélago, su capacidad y estado.

6.3. Económicos y administrativos.

Las presentes Directrices, en tanta mayor medida como exige su objetivo fundamental de rehabilitación del espacio turístico, requieren de acciones de carácter económico, financiero y administrativo. Sin programas de actuación, y concretas medidas económicas y presupuestarias, sin acciones concretas, será imposible la materialización del objetivo propuesto, y ello dificultaría gravemente, si no impide, la actuación de renovación de la planta alojativa por parte de los agentes económicos privados. No cabe imaginar que pueda realizarse un esfuerzo intenso de renovación edificatoria en un marco urbano degradado o infradotado.

Por ello, se establece un compromiso temporalizado para la aprobación de sendos programas para la declaración de núcleos y zonas a rehabilitar, la realización de actuaciones públicas de rehabilitación urbana, de carácter ejemplar o sistemático, y el fomento de las actuaciones de renovación edificatoria, restringiendo a éstas y al equipamiento complementario los incentivos económicos. También se incluye un programa de apoyo a la innovación y calidad, especialmente en pequeñas y medianas empresas.

6.4. Seguimiento y control.

Tras lo señalado en la presente memoria respecto de la necesidad de disponer de indicadores fiables, convenientemente diseñados y mantenidos, para poder evaluar el proceso de implantación de formas más sostenibles de desarrollo turístico, es necesario disponer de un sistema de información eficaz que aporte los datos y, en base al mismo, de un sistema de indicadores. Para la construcción y seguimiento de uno y otro, se propone igualmente la creación y regulación de un órgano de seguimiento u observatorio, adscrito a la Consejería competente en materia de turismo.

6.5. Organizativos.

La participación ciudadana, que es un requisito indispensable para el éxito de cualquier política de reorientación hacia un modelo de desarrollo más sostenible es tanto más exigible en un campo de la actividad, como es el turístico, en el que la que los agentes privados constituyen, con puntuales y raras excepciones, la única fuerza económica presente. A ello se añade la adicional dificultad y complejidad de una tarea de renovación edificatoria y de rehabilitación urbana, lo que hace tanto más necesaria la perfecta coordinación entre los agentes privados protagonistas de la primera y de las administraciones públicas, a las que compete la segunda. En este sentido, las Directrices se proponen impulsar el funcionamiento del máximo órgano participativo y consultivo del sector, el Consejo de Turismo de Canarias, al tiempo que el establecimiento puntual o permanente de mesas y foros sectoriales, especialmente exigibles para cada una de las actuaciones de rehabilitación urbana, tal como establece la Ley de Ordenación del Turismo.

Igualmente se plantea la constitución de una Comisión especializada dentro del Foro Canario del Desarrollo Sostenible. Por último, se plantea la creación de una Agencia de Calidad Turística de Canarias, de carácter técnico, básicamente orientada a la información y apoyo para la

cualificación y mejora de la gestión y servicios de las pequeñas y medianas empresas, mayoritarias en el sector.

6.6. Formativos.

La mejora del sector requiere un continuo seguimiento de las demandas formativas, con objeto de anticipar la formación de la población ante los requerimientos

ocupacionales que se precisan, para cuyo fin se establecen y temporalizan sendos programas de formación profesional continua, y de formación en la gestión empresarial, con énfasis especial en los aspectos más relacionados con una mayor sostenibilidad del destino turístico canario.

•••••
