

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL, URBANÍSTICA Y DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y EL MODELO TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS (1982-2009)*

JUAN M. PARREÑO CASTELLANO** Y RAMÓN DÍAZ HERNÁNDEZ***

Recibido: 14-11-10. Aceptado: 15-01-11. BIBLID [0210-5462 (2010-2); 47: 429-451].

PALABRAS CLAVE: Ordenación Territorial, Modelo Territorial, Desarrollo Sostenible, Islas Canarias.

KEYWORDS: Land Planning, Territorial Model, Sustainable Development, The Canary Islands.

MOTS-CLES: Aménagement du territoire, Modèle Territorial, Développement Durable, Îles Canaries.

RESUMEN

Los graves problemas territoriales existentes en Canarias han motivado un continuo desarrollo normativo autonómico desde los ochenta que culminó con la aprobación en 2000 de un Texto Refundido de las leyes de ordenación del territorio en el que se intentó estructurar jerárquicamente la ordenación territorial, el planeamiento urbanístico y la protección de los espacios naturales. Además de dotarse con instrumentos propios de ordenación, la presente década se ha caracterizado por la definición normativa de un modelo de desarrollo sostenible a través de la formulación de unas Directrices de ordenación. En este artículo abordamos el análisis de las características de la ordenación territorial en Canarias y del modelo de desarrollo promulgado, con el fin de manifestar su escasa capacidad de intervención al mismo tiempo que aportamos una reflexión sobre las nuevas orientaciones anti-cíclicas aprobadas recientemente y que pueden suponer el desmoronamiento de parte del modelo de desarrollo construido en la presente década.

ABSTRACT

The grave territorial problems existing in The Canary Islands have motivated a continuous normative development since the eighties reached with the approval in 2000 of a law in which the land management, the town planning and the protection of the natural areas are part of a hierarchical structure. Besides, the current decade has been characterized by the normative definition of a model of sustainable development by means of Guidelines of Planning. In

*. Este trabajo forma parte del proyecto de investigación I+D+i «Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas» financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

**.

Equipo de Investigación de Geografía Económica y Social, Departamento de Geografía de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. jparreno@dgeo.ulpgc.es

***.

Equipo de Investigación de Geografía Económica y Social, Departamento de Geografía de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. rdiaz@dgeo.ulpgc.es

this paper, we approach the analysis of the characteristics of the land planning in The Canary Islands and the model of development promulgated, in order to demonstrate his limited capacity of intervention. Moreover, we try to reflect on the new anti-cyclical regulations approved recently that might collapse part of the model of development generated in the present decade.

RESUMÉ

Les graves problèmes territoriaux existants dans les Îles Canaries ont eu comme conséquence une évolution constante de la normative «autonome» depuis la moitié des années quatre-vingts. Tout cela a abouti à l'adoption d'un «Texte Refondu» dans l'année 2000 des lois d'aménagement, qui a essayé de structurer de façon hiérarchique l'ordination du territoire, la planification urbaine et la protection des espaces naturels. L'actuelle décennie ne se contente pas seulement de se doter de ses propres instruments de planification, elle se caractérise pour avoir atteint un modèle de développement durable en utilisant les Directrices de l'ordination. Dans cet article nous abordons l'analyse des caractéristiques de l'ordination du territoire des Îles Canaries et du modèle de développement adopté, afin de relever sa piètre capacité d'intervention en même temps que nous apportons une réflexion sur les nouvelles orientations anticycliques, approuvées récemment et mettre l'accent sur la désuétude du modèle de développement construit dans la décennie actuelle.

La Ordenación Territorial, Urbanística y de los Espacios Naturales Protegidos en Canarias ha experimentado un fulgurante proceso de desarrollo en las tres últimas décadas a raíz de que la Comunidad Autónoma haya asumido estas competencias. La creación de un modelo estructurado y jerarquizado que aglutine de modo coherente los tres ámbitos de actuación, la articulación de los diferentes niveles competenciales en el Archipiélago y la formulación de un modelo de desarrollo territorial sostenible han sido las tres grandes preocupaciones de legisladores y gestores en el Archipiélago. Pues bien, en este artículo pretendemos analizar estos tres aspectos sin renunciar al desarrollo cronológico. De este modo, los dos primeros epígrafes se centran en el análisis del proceso de configuración del modelo de intervención en las Islas y en su plasmación definitiva con el texto refundido del año 2000. En los dos siguientes apartados se exponen las principales características del modelo de desarrollo y de organización territorial diseñado para Canarias en la primera década del presente siglo así como las principales acciones y dificultades para su puesta en marcha. Se concluye el trabajo con un breve análisis de las recientemente promulgadas Medidas Urgentes, un desarrollo normativo que ha generado interpretaciones equívocas y que podría suponer un cambio en el modelo de ordenación con el que nos hemos dotado a lo largo de estas últimas décadas.

1. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA EN CANARIAS EN LAS DÉCADAS DE LOS OCHENTA Y NOVENTA

La normativa española sobre la ordenación del suelo se ha centrado históricamente en regular los procesos de crecimiento de la ciudad, mediante la transformación del

medio rural en urbano, con un tratamiento uniforme como si el conjunto del territorio fuese un espacio homogéneo. Esa es una constante que se repite en todos los cuerpos legales que se han venido produciendo desde 1956 hasta 1992 sin que entrasen otros objetivos susceptibles de adaptación a los territorios discontinuos que, como en el caso de Canarias, precisan de un tratamiento diferenciado. Por ello, la Comunidad canaria, desde que cuenta con autogobierno, ha experimentado en los últimos años un intenso proceso normativo con el objetivo declarado de cubrir el vacío legal en materia regulatoria de sus propias peculiaridades insulares y al mismo tiempo disminuir y ordenar la presión de los procesos económicos y demográficos sobre el territorio.

En el Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, se reconoce en el artículo 5º, 2e, las competencias en la defensa y protección de la naturaleza y el medio ambiente. A su vez, el artículo 30, apartados 9, 15 y 16, define como competencias exclusivas de la Comunidad canaria la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda junto a los espacios naturales protegidos. Desde el primer momento en que fueron asumidas esas competencias, el legislador canario consideró por las razones expuestas que la normativa de ámbito estatal (Ley del Suelo de 1975), era una herramienta insuficiente para facilitar la gestión del suelo urbano y urbanizable en las Islas al mismo tiempo que proteger los espacios naturales insulares que consideraba más vulnerables.

En el ámbito de las competencias de la comunidad autónoma, y en materia de ordenación del territorio, las primeras normas constituyen un paquete de medidas desagregadas dirigidas a la protección del suelo rústico y a la reconducción del crecimiento inmobiliario fuera de ordenamiento que se había desarrollado en las islas en las anteriores décadas. De hecho, la primera disposición normativa, la Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza, pretendió poner coto a las agresiones ambientales de la edificación ilegal en áreas que contenían valiosos ecosistemas y recursos como suelo agrícola, playas y áreas paisajísticas de gran valor.

En consecuencia, el impulso normativo del segundo lustro de los ochenta se centró en la protección y ordenación del suelo rústico mediante la Ley sobre la Ordenación Urbanística del Suelo Rústico (Ley 5/1987), que trató de equilibrar lo urbano y lo rústico con una ordenación en positivo de este último, y la Ley de Declaración de Espacios Naturales de Canarias (Ley 12/1987), que intentó regular y limitar la expansión del suelo urbanizable sobre espacios de enorme interés por su importancia natural. Al mismo tiempo, y con el fin de encauzar el proceso urbanizador y constructivo del suelo fuera de ordenamiento, fue aprobada la Ley sobre Sistemas de Actuación de Urbanización Diferida (Ley 6/1987), por la que se pretendía ofrecer una vía regular para la vivienda de autoconstrucción que, desde la década de los sesenta, era una modalidad muy extendida en las Islas. Finalmente, se intentó impulsar la necesaria ordenación territorial a escala insular mediante la regulación de los Planes Insulares de Ordenación (Ley 1/1987), que dotaba a la administración de una figura de planeamiento muy interesante, en tanto que ofrecía la posibilidad de diferenciar y decidir en cada isla por separado, y en la medida y el ritmo necesario a cada caso, al mismo tiempo que aportaba la armazón básica para integrar el planeamiento municipal, caracterizado

hasta entonces por su disparidad de modelos de ordenación territorial, en una totalidad orgánica más coherente.

A principios de la década de los noventa dos nuevos documentos normativos vinieron a reforzar la línea de actuación autonómica dirigida al control del proceso edificatorio, a la protección del suelo rústico y de los recursos naturales: la Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial y la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico que, en su momento, supuso una de las primeras y escasas muestras de legislación autonómica en dicha materia (PAREJO ALFONSO, L., 2007).

Cuando el régimen autonómico entra en su segundo decenio en los años noventa, el protagonismo del territorio se expresa tanto en la crítica social del modelo especulativo vigente durante décadas, como en la prioridad alcanzada por los asuntos territoriales en la vida política de las Islas. La especulación del suelo había sido el primer factor de producción de rentas en la economía canaria en las últimas cinco décadas, pero también el principal agente impulsor de desequilibrios ambientales y socioculturales del Archipiélago. En este contexto no es de extrañar, pues, que esta especulación desempeñase simultáneamente los papeles de héroe y villano, en la percepción del conjunto de la ciudadanía. Por una parte, en la cultura social e institucional estaba fuertemente arraigada la legitimidad de cada cual a hacerse rico mediante simples operaciones de cambio del uso del suelo; mientras que, por otra parte, crecía el rechazo a las consecuencias ambientales y sociales de lo que no era más que la aplicación generalizada de este sistema de valores.

De esta forma, la realidad en torno a la gestión del territorio en Canarias presentaba un cuadro profundamente contradictorio. Mientras que proliferan leyes y normas que proclaman la necesidad de reconducir las pautas de uso territorial hacia patrones más racionales y sostenibles, perduraban poderosas inercias. El resultado no podía ser otro que un marco legal que se desbordaba continuamente, en donde el urbanismo ilegal campaba por sus respetos, las tramas urbanas crecían desordenadamente con fuertes costes públicos, ambientales y paisajísticos, y espacios naturales emblemáticos que se decían formalmente protegidos, estaban afectados por procesos de degradación irreversibles.

Esta situación, lejos de cambiar, se perpetuó en el primer decenio de los noventa, auspiciada por las encomiendas de competencias urbanísticas diferidas por el propio gobierno regional a las esferas administrativas inferiores y por los cabildos a los ayuntamientos, aspecto que el nuevo Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana consolida. Los ayuntamientos, afectados en su mayoría por graves problemas de financiación, ven en el desarrollo urbano una vía ideal para el saneamiento de sus respectivas haciendas al mismo tiempo que la nueva normativa estatal de suelo anima a los regidores locales a modificar el planeamiento en un sentido expansivo. En consecuencia, en la medida que avanza la década de los noventa se inició un proceso de crecimiento del suelo edificado turístico-residencial de gran envergadura, que no supuso, sin embargo, un cambio significativo en las inercias de crecimiento fuera de ordenación.

En ese contexto de inicios del recalentamiento de la economía con el que se entraría posteriormente en el segundo desarrollismo de Canarias, los primeros Planes Insulares fueron el escenario de una dura confrontación de intereses entre quienes pretendían asegurar a toda costa la consolidación de las clasificaciones de suelo urbanizable, con operaciones de tamaño nunca visto hasta entonces (más campos de golf ligados a nuevas urbanizaciones turísticas, desarrollo urbanístico vinculado a nuevos puertos deportivos,...), sostenidos en las favorables condiciones del mercado frente a quienes ya consideraban crítica la dimensión alcanzada por la patronal inmobiliaria y turística, con sus correspondientes contrapartidas para el sector público (ambientales, infraestructuras, incremento de los servicios por la masificación y sobreoferta alojativa, protesta social, etc.).

Con la intención de favorecer un gran pacto social que conciliase los criterios de protección con los de desarrollo, a mediados de los noventa se llevó a cabo otro impulso normativo de gran calado. En el podemos reconocer, en primer lugar, la aprobación de una nueva Ley de Espacios Naturales de Canarias (Ley 12/1994), que trató, por un lado, resolver los conflictos generados en el pasado mediante una más apurada y precisa delimitación de los espacios naturales y, por otro, ahondar y flexibilizar los regímenes de usos y protección. El problema de la indefinición se resolvió con la publicación en el Boletín Oficial de Canarias de las coordenadas exactas de las líneas perimetrales de cada espacio, aspecto muy importante porque en su conjunto suponían más de la mitad del territorio del Archipiélago. El segundo problema se resolvió con la ampliación y ponderación de las categorías de protección.

En segundo lugar, la aprobación del Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Contenido Ambiental de los Instrumentos de Planeamiento, intenso texto que obligaba a que toda propuesta de actuación debía apoyarse en el diagnóstico ambiental previo y vinculante. El decreto obligaba además a la elaboración de un auténtico trabajo de análisis geográfico previo e insoslayable que los habituales receptores de contratos en materia de ordenación interpretaban como un coste añadido.

En tercer lugar, la regularización de las grandes superficies comerciales en las Islas con la aprobación de la Ley 4/1994, de 25 de abril, de Ordenación de la Actividad Comercial en Canarias que, además de regular la materia específica que trata, contenía determinaciones con clara incidencia territorial.

Y, por último, se dan los primeros pasos en la regulación desde el gobierno autónomo del principal sector económico de Canarias, el turístico. De tal modo, la Ley de Ordenación del Turismo en Canarias (Ley 7/1995) y su modificación posterior (1999), además de reunir en un texto único una serie de regulaciones dispersas relativas a las condiciones mínimas de la actividad y las infraestructuras que las soportan (especialmente hoteles y apartamentos), introdujo el concepto de unidad de explotación con la finalidad de resolver el problema de la desvinculación entre la edificación turística y la actividad. La falta de unidad en la explotación facilita otros usos diferentes como la residencia habitual y el negocio turístico ilegal; pero sobre todo dificultaba la empresarialización y profesionalización de la actividad al mismo tiempo que el mantenimiento y, por supuesto, la renovación completa de la planta edificada sobre el mismo suelo así como la necesaria renovación urbanística.

A pesar de todos estos esfuerzos normativos, la ordenación territorial y urbanística en las islas siguió estando al menos en parte superada por las inercias del pasado. La razón no es otra que la incapacidad gestora, inspectora y disciplinaria de las administraciones públicas para llevar a cabo lo legislado. Es sintomático que en la mayoría de los casos los diagnósticos ambientales previos a la ejecución del planeamiento no se llevaran a cabo con el debido rigor. La falta de iniciativas de renovación de la planta alojativa y el espacio urbano en los enclaves turísticos es el mejor indicador de la incapacidad de las administraciones para aplicar el principio de unidad de explotación. Y, por citar otro ejemplo muy significativo, la aprobación del Decreto 11/1997, de 31 de enero, por el que se Regula la Constitución de un Censo de Edificaciones No Amparadas por Licencia por el que intentaba encajar en la legalidad a un conjunto de más de 35.000 viviendas clandestinas realizadas en el suelo no clasificado como urbano, manifiesta sin paliativos el divorcio entre legislación y gestión en el Archipiélago.

2. EL ACTUAL MARCO NORMATIVO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL, URBANÍSTICA Y DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 sobre el Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio o Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana supuso echar por tierra buena parte del sistema urbanístico español al mismo tiempo que reafirmar las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en este ámbito. Como consecuencia, la Administración del Estado aprobó tan sólo un año después la Ley 6/1998 de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, con el propósito de regular las condiciones básicas de la ordenación urbanística, dejando a las comunidades autónomas la obligación de desarrollar una normativa propia.

En el caso de Canarias, el desarrollo normativo vino dado por la promulgación de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias. Desde un principio esta ley estaba condenada a una vida intencionadamente corta toda vez que en su Disposición Final Primera se autorizaba al Gobierno para proceder, en el plazo de un año, a la elaboración de un Texto Refundido de sus disposiciones con las leyes 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias y 13/1994, de 22 de diciembre, de Modificación del Anexo de la Ley anterior. De esta forma nace el nuevo Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. Por su estructura y contenido se trata de una ley compilatoria que subsume todas las materias sectoriales que tienen que ver con el territorio, sus usos y su preservación. Con ella se inicia en este campo un proceso legislativo de mayor intensidad después de muchos años de esfuerzos continuados. Y es que, hasta este momento, la paulatina superposición de textos legales se había ido acumulando progresivamente al punto de alcanzar la inmeritoria consideración de entramado disfuncional y laberíntico.

La ley tiene un triple objetivo como así se enuncia en su primer artículo: definir el régimen jurídico urbanístico de la propiedad del suelo y vuelo, de acuerdo con su

función social, establecer el régimen jurídico general de los Espacios Naturales de Canarias y regular la actividad administrativa en materia de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística.

2.1. *Definición del régimen jurídico urbanístico del suelo*

En lo que respecta al régimen jurídico del suelo, la nueva normativa estatal había definido tres categorías (las de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable) con una clara intención de facilitar al máximo la oferta de suelo para los procesos urbanos, de tal modo que todo lo que no fuera urbano o no urbanizable, era considerado por defecto como urbanizable.

Pues bien, la normativa canaria introdujo matices de consideración. En el caso del suelo urbano, distingue entre suelo consolidado y no consolidado, dependiendo no del porcentaje de edificación, sino de la existencia de redes de abastecimiento y evacuación de aguas, suministro eléctrico, acceso rodado, alumbrado público y encintado de aceras. Además se establece que el planeamiento diferenciará dos tipos especiales de suelo urbano: el de interés cultural y el de renovación o rehabilitación.

En lo que respecta al suelo urbanizable, la legislación canaria tiene una orientación más restrictiva o, en otros términos, menos liberalizadora que la estatal ya que se considera que el planeamiento deberá establecer una superficie urbanizable adecuada y contigua a los núcleos urbanos para atender los crecimientos previsibles de la demanda de carácter residencial, industrial, terciario y turístico. Además, divide el suelo urbanizable en sectorizado y no sectorizado. El primero es el que se destina a cubrir las necesidades residenciales, terciarias e industriales. El segundo está destinado a uso turístico y a usos terciarios o industriales estratégicos para la isla o la Comunidad Autónoma. Es de gran relevancia que el suelo turístico sea considerado como no sectorizado porque esto supone que su ejecución obliga a una modificación del Plan General de Ordenación para sectorizarlo, por lo que las corporaciones son más independientes ante posibles presiones de los propietarios.

El suelo no urbanizable, que se denomina en este caso como rústico, lo conforma aquel que el planeamiento adscriba a esta categoría debido a tener la condición de dominio público, estar sujetos a algún régimen de protección en virtud de la legislación específica o por un plan de ordenación de los recursos naturales, o sin estarlo, presentar valores de carácter natural, paisajístico, cultural, científico, histórico, arqueológico, ambiental, agrícola, forestal, ganadero o cinegético que le haga merecedor de esta calificación. Además también se considerarán como rústicos aquellos que sean necesarios para la protección y funcionalidad de infraestructuras, equipamientos o instalaciones públicas o de interés público, para el desarrollo del modelo territorial insular o para potenciar el desarrollo sostenible de la isla, amén de aquellos que no tengan condiciones adecuadas para su urbanización.

Dada la diversidad de motivos por los que el suelo puede calificarse como rústico y amparado en la disposición adicional cuarta de la ley estatal 6/1998, que señala que «en los territorios insulares la legislación urbanística podrá establecer criterios

complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables, teniendo en cuenta que la delimitación del contenido del derecho de propiedad del suelo se condiciona por la peculiaridad del hecho insular, su limitada capacidad de desarrollo territorial y la necesidad de compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio», se procede a establecer un complejo entramado de sub-categorías compuesto por los suelos rústicos de protección natural, paisajística, cultural, de entornos, costera, agraria, forestal, hidrológica, minera, de infraestructuras y territorial, además de suelo rústico de asentamiento rural y asentamiento agrícola.

El régimen del suelo rústico no excluye con carácter general la edificación residencial, industrial, turística o de equipamiento, pero esta no puede suponer una modificación del carácter rural del suelo, evitándose la formación de núcleos, lo que en la práctica supone apartar a este suelo del proceso urbanizador.

2.2. El régimen jurídico general de los Espacios Naturales de Canarias

El Decreto Legislativo 1/2000 también define y delimita la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos, formada por cinco clases de espacios así declarados por la Comunidad Autónoma, además de los Parques Nacionales declarados por el gobierno del Estado. De tal modo que algo más de la mitad de la superficie del Archipiélago forma parte de esta red constituida por Parques Naturales y Rurales; Reservas Naturales Integrales y Especiales; Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos y Sitios de Interés Científico. Los Parques son espacios amplios que, o bien no han sido transformados de manera significativa y que incluyen elementos singulares del patrimonio natural de Canarias (Parques Naturales) o, bien constituyen un valioso paisaje eco-cultural (Parques Rurales). Las Reservas son espacios naturales de dimensión moderada que albergan ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos que por su rareza, fragilidad, representatividad, importancia o singularidad merecen protección. Los Sitios de Interés Científico, son lugares de reducida dimensión donde existen elementos naturales merecedores de medidas específicas de conservación. Por último, razones principalmente estéticas justifican la existencia de Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos, diferenciándose básicamente por su extensión (SIMANCAS, M, 2007).

En líneas generales, las Reservas Naturales Integrales (categoría I de la UICN), los Parques Naturales (II), los Monumentos Naturales (III), los Sitios de Interés Científicos y las Reservas Especiales (IV) presentan una mayor limitación de usos y han sido declarados en su totalidad áreas de sensibilidad ecológica, es decir, las actuaciones que pretendan realizarse sujetas a la concesión de autorización administrativa deberán someterse a una evaluación de impacto según la Ley 11/90 de Prevención de Impacto Ecológico de Canarias. Los Paisajes Protegidos y los Parques Rurales (categorías V y VI) presentan menores restricciones, dependiendo su calificación parcial o la de su Zona Periférica de Protección (ZPP) como área de sensibilidad ecológica de lo establecido en su declaración como espacio protegido o en los instrumentos de ordenación y gestión del mismo.

Hay que tener presente que fuera de la red de espacios naturales protegidos, pero colindantes a ellos, la ley también delimita áreas de sensibilidad ecológica, lo que supone un mayor control ambiental en las actuaciones que se realicen en las cercanías de las zonas protegidas. Junto a esto, se declaran como Áreas de Influencia Socioeconómica al conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado un Parque Natural o Rural y su Zona Periférica de Protección, lo que permite a estas corporaciones acceder a ayudas o subvenciones con el fin de garantizar un adecuado desarrollo socioeconómico de estas áreas, sin que las limitaciones de uso introducidas por los espacios protegidos suponga una merma.

2.3. *Regulación de la actividad administrativa en materia de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*

La ley canaria establece que la actividad de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística se caracteriza por ser una competencia compartida por la Comunidad Autónoma, las islas y los municipios y constituye, junto con las actuaciones sectoriales con relevancia territorial, un único sistema integrado y jerarquizado. En líneas generales, la ordenación territorial se materializa a través de los tres ámbitos, prevaleciendo sobre la ordenación de los espacios protegidos y el planeamiento urbanístico; la ordenación de los espacios naturales descansa en la Comunidad Autónoma y el planeamiento urbanístico es una competencia esencialmente municipal aunque regulada en sus principios generales por la Comunidad Autónoma.

El instrumento de mayor jerarquía en la ordenación del territorio y de los recursos naturales son las Directrices Generales de Ordenación que debe elaborar la Comunidad Autónoma, directrices que pueden ser desarrolladas por otras de carácter sectorial. Estas directrices contienen normas de aplicación directa que son de obligado cumplimiento en cualquier instrumento de desarrollo; normas directivas, que requieren de su desarrollo y recomendaciones, que tienen carácter orientador. Tienen por objeto, en su conjunto, definir criterios generales de ordenación y establecer una estrategia en pos de un modelo territorial básico para Canarias, que se vincula con la puesta en marcha de un modelo de desarrollo sostenible en el Archipiélago.

A partir de estas directrices, la ordenación territorial se realiza a través de la aprobación y gestión de Planes Insulares de Ordenación por los diferentes Cabildos insulares. Como se señala en el artículo 17 de la ley «Los Planes Insulares son instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de la isla y definen el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible». A él se debe supeditar los instrumentos de ordenación de los espacios naturales, los de ordenación de ámbito inferior al insular y los del planeamiento municipal. De modo sintético, su misión es delimitar usos y limitaciones de suelo y articular las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial en el marco de cada isla. En relación con la primera función, los planes incluyen el establecimiento de limitaciones de uso de parte del territorio insular por cuestiones ambientales y agrícolas, precisando las zonas que deben quedar excluidas del proceso de urbanización;

el establecimiento de áreas donde no se permitirá nuevos crecimientos turísticos y la localización de infraestructuras, equipamientos, dotaciones e instalaciones de servicios públicos de ámbito insular.

Con respecto a la segunda función, la articulación de las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial en el marco de cada isla, los planes insulares deben incluir directrices para la gestión de los Espacios Naturales Protegidos y de especies de flora y fauna amenazadas o en peligro; medidas de protección e intervención para la conservación o mejora del patrimonio histórico y orientaciones sobre los usos que pueden desarrollarse en la zona litoral, para el reconocimiento y ordenación de los asentamientos rurales y agrícolas, para la sectorización de los suelos urbanizables turísticos y para la delimitación municipal de las zonas que deban destinarse a usos agrarios, forestal o extractivo, entre otras competencias de ordenación. Además el Plan está facultado para reclasificar al suelo urbanizable como rústico cuando así sea necesario, atribuir nuevas categorías al suelo rústico así clasificado y delimitar las zonas donde el planeamiento puede localizar sectores de suelo urbanizables estratégicos (SARMIENTO ACOSTA, M.J, 2005).

De igual modo que las Directrices Generales deben ser desarrolladas a través de directrices sectoriales, los Cabildos y la propia Comunidad Autónoma tienen la potestad de aprobar Planes Territoriales de Ordenación, que pueden ser Parciales o Especiales. Los primeros tienen por objeto la ordenación integrada de partes concretas del territorio insular, tales como espacios litorales, áreas metropolitanas, etc. Los segundos, que podrán tener ámbito regional, insular o comarcal, tienen por objeto la ordenación de infraestructuras y equipamientos de uso público o actividades de carácter económico-social que supongan el aprovechamiento de recursos naturales.

Se incluyen otros dos instrumentos de ordenación territorial: los Proyectos de Actuación Territorial y las Calificaciones Territoriales. Los primeros son instrumentos de carácter excepcional que puede iniciar cualquier administración o particular que legitiman obras, construcciones e instalaciones precisas para la implantación, en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental, de dotaciones, equipamientos y actividades industriales o turísticas que tengan que situarse en este suelo o sean incompatibles con el urbano y urbanizable. La Calificación Territorial es el proceso de reclasificación del suelo rústico para que albergue un proyecto de edificación o uso, es decir, un PAT.

En relación con los Espacios Naturales Protegidos la ley incluye cuatro instrumentos de ordenación para las ocho categorías de espacios protegidos existentes en las Islas: Planes Rectores de Uso y Gestión de Parques Nacionales, Naturales y Rurales, Planes Directores de Reservas Naturales Integrales y Especiales, Planes Especiales de los Paisajes Protegidos y Normas de Conservación de Monumentos Naturales y Sitios de Interés Científico. Esta proliferación de instrumentos constituye uno de los aspectos que más diferencia el ordenamiento canario del de otras comunidades autónomas (PADRÓN DÍAZ, C., 2009). A través de ellos, se debe establecer la ordenación pormenorizada de las áreas protegidas mediante determinaciones vinculantes, normas directivas y criterios orientativos. Todas las determinaciones de los planes y normas de los Espacios Naturales Protegidos deben ser conformes con las Directrices de Or-

denación y el respectivo Plan Insular de Ordenación, prevaleciendo sobre el resto de instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

En lo que respecta a la ordenación urbanística se reconocen como instrumentos las Normas e Instrucciones Técnicas del Planeamiento Urbanístico, los Planes Urbanísticos, los Catálogos y las Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización. Tal como ocurre en la ordenación territorial, la comunidad autónoma adquiere competencias generales en planeamiento urbano, en este caso a través de la aprobación de Normas e Instrucciones Técnicas de Planeamiento. Estas fijan los requisitos mínimos de calidad que los distintos instrumentos de planeamiento de ordenación urbanística deben cumplir, sus objetivos, los criterios que deben guiar la clasificación de suelo urbano y para la delimitación de suelo urbanizable para usos residencial, turístico, industrial y terciario; la concreción de los estándares mínimos para equipamientos y dotaciones, los tipos de establecimientos que pueden ser implantados en suelo rústico mediante Proyectos de Actuación Territorial, etc. Los instrumentos de planeamiento son los habituales: planes generales y sus planes de desarrollo (planes parciales, especiales y estudios de detalle). Lo interesante en este caso es que la ley establece que los instrumentos de ordenación urbanística deberán ajustarse a las determinaciones de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio, lo que en la práctica supone la supeditación del planeamiento municipal a las competencias autonómicas e insulares (FAJARDO SPÍNOLA, L., 2006).

Los Planes Generales deben establecer la ordenación estructural y pormenorizada del territorio. En relación con ésta última, los planes deben incluir la planificación completa del suelo urbano y del urbanizable sectorizado y la delimitación, si procede,

Tabla 1. *Instrumentos de ordenación territorial, urbanística y de los recursos naturales en Canarias*

| | <i>Ordenación Territorial</i> | <i>Ordenación de Espacios Naturales Protegidos</i> | <i>Planeamiento Urbanístico</i> |
|--------------------|---|--|--|
| Comunidad Autónoma | - Directrices Generales - Directrices Sectoriales - Planes Territoriales Especiales | - Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos | - Normas e Instrucciones Técnicas de Planeamiento Urbanístico |
| Cabildos Insulares | - Planes Insulares de Ordenación - Planes Territoriales Especiales - Planes Territoriales Parciales | | |
| Ayuntamientos | - Proyectos de Actuación Territorial - Calificaciones Territoriales | | - Planes Urbanísticos - Catálogos - Ordenanzas Municipales |

Fuente: DL 1/2000, de 8 de mayo. Elaboración propia.

de unidades de actuación y áreas de gestión integrada, entre otras cuestiones. El hecho de que desde el Plan General se pueda ordenar el suelo sectorizado sin necesidad de un plan parcial es un elemento peculiar que supone un mayor control en la forma en la que crece la ciudad (SARMIENTO ACOSTA, M. J., 2000).

3. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN GENERAL Y DEL TURISMO DE CANARIAS

El Decreto Legislativo 1/2000 estableció que el Gobierno Autónomo contaba con la Directrices de Ordenación como principal instrumento de planificación de los recursos naturales y del territorio en Canarias. Mediante la Ley 19/2003 de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, se materializa esta atribución competencial arrancando, desde su instrumento más general, el nuevo sistema de ordenación territorial previsto en la normativa.

Las Directrices de Ordenación presentan dos características de gran relevancia y que las diferencia de cualquiera otra aportación normativa similar. Por un lado, en consonancia con la Estrategia Territorial Europea, van mucho más allá de la propia ordenación territorial, formulándose también directrices sobre recursos naturales, energía y residuos, transporte y comunicaciones, patrimonio cultural y paisaje y actividad económica y territorio. Por ello, intentan estructurar un modelo de desarrollo global para el conjunto del Archipiélago. Por otro lado, en ellas se vincula estrechamente la ordenación general a la ordenación del sector turístico, de ahí que a las directrices generales se sumen las de ordenación del turismo de Canarias. Basta leer la primera directriz para que esto pueda ser constatado: «Las Directrices de Ordenación General tienen como fin adoptar las medidas necesarias y precisas que garanticen el desarrollo sostenible y equilibrado de las diferentes islas del archipiélago, prestando especial atención al desarrollo turístico, en el marco de una perspectiva general de diversificación de la actividad económica».

Las Directrices intentan especificar las líneas generales que los instrumentos de planificación tanto sectorial como territorial deben tener en cuenta en el Archipiélago con el fin de implantar gradualmente un modelo de desarrollo sostenible. Para ello su contenido se estructura como normas de aplicación directa, normas directivas que requieren de posterior desarrollo y recomendaciones (GARCÍA MÁRQUEZ, F., 2007). Sin entrar a fondo en su contenido, las principales propuestas para encaminar el modelo socioeconómico canario hacia la sostenibilidad son:

- a) La reducción en el consumo y la rehabilitación de los recursos naturales, en especial en relación con la biodiversidad, atmósfera, aguas, recursos forestales y recursos geológicos.
- b) El ahorro energético, el incremento de energías renovables, la limitación de emisiones y residuos contaminantes y el incremento de la reutilización y el reciclaje.

- c) Los sistemas intermodales de transporte, el estímulo del transporte colectivo, la planificación y diseño de las infraestructuras desde el respeto a los valores del territorio, la primacía de la ampliación y mejora de las infraestructuras portuarias frente a la implantación de nuevos puertos y la difusión de las telecomunicaciones con el menor impacto paisajístico posible para satisfacer la demanda de movilidad y comunicación con el menor consumo de suelo y recursos posibles.
- d) La recuperación de las funciones residenciales y productivas de los cascos históricos y su peatonalización y mejora paisajística.
- e) La valorización y recuperación de los paisajes, en especial las antiguas zonas agrarias abancaladas, las franjas costeras, las periferias urbanas, los lugares de acceso a las islas, los corredores de las grandes vías y la entradas a las poblaciones y zonas turísticas.
- f) La diversificación, diferenciación y recualificación del tejido turístico a través de un nuevo modelo basado en la contención del crecimiento territorial de los destinos, la rehabilitación del espacio turístico, la renovación de la planta alojativa, el incremento de la oferta complementaria de ocio, el establecimiento de ritmos y límites al crecimiento de camas en función de la capacidad de carga de cada isla y la introducción de nuevas tecnologías orientadas al reciclaje, ahorro energético y de agua y gestión de residuos. En concreto, la renovación de la planta alojativa mediante sustitución o rehabilitación es el principio básico de la ordenación sectorial, pudiéndose trasladar la capacidad alojativa en el territorio cuando fuera necesario con el fin de asumir el incremento de edificabilidad que pueda conllevar o para disminuir la densidad de determinadas áreas.
- g) La diversificación de la actividad agraria, la generalización de las prácticas de conservación de suelos, agua y recursos, la reducción de la contaminación y el incremento de la producción orgánica, el manejo integral de ecosistemas agrarios y la conservación de las razas y cultivos autóctonos, además del desarrollo de actividades complementarias en el mundo rural (turismo rural, usos educativos) y de infraestructuras y equipamientos son las principales orientaciones en lo que respecta al mundo agrario.
- h) La orientación de la actividad constructora hacia la reforma y la rehabilitación del tejido urbano y las infraestructuras, la habilitación de infraestructuras de conservación y mejora del medio ambiente, la cualificación del parque de viviendas, la edificación de viviendas para uso principal y la estabilización del ritmo económico del sector.
- i) El desarrollo de la industria y los servicios relacionados con los recursos y sectores agrarios y turísticos y la ordenación y habilitación de espacios productivos.

En coherencia con las directrices sobre recursos naturales, energía y residuos, transporte y comunicaciones, patrimonio cultural y paisaje y actividad económica y territorio que hemos intentado resumir, se establecen otras específicas de ordenación

territorial, que pretenden definir un modelo territorial en las islas coherente con los principios de desarrollo sostenible ya formulados.

El modelo territorial que se propone es, además de sostenible, equilibrado e integrado. Equilibrado porque se basa en una mayor distribución territorial del desarrollo y de la población. A escala interinsular, se señala que se debe contener el crecimiento poblacional y de ocupación del suelo en las islas de Tenerife y Gran Canaria, favoreciendo la movilidad de la población al resto de las islas, al mismo tiempo que se debe impulsar el desarrollo en estas últimas, teniendo presente su capacidad de carga y fragilidad natural y sociocultural. A nivel insular, el crecimiento debe ser contenido en las áreas capitalinas y corredores costeros, favoreciendo nuevas centralidades. A escala municipal, el modelo potencia el crecimiento demográfico de los núcleos intermedios y se limita el de los asentamientos rurales y agrícolas, mientras a nivel urbano se apuesta por la diversificación de funciones y centralidades. De igual modo, el modelo territorial se califica como integrado porque se fundamenta en el aumento de la cohesión social y del acceso igualitario a las infraestructuras, equipamientos, conocimiento e información, mediante un sistema basado en la jerarquía de núcleos.

Para lograr introducir los cambios necesarios para que el sistema territorial tienda al modelo planteado, las directrices establecen diferentes estrategias que se articulan en torno a los siguientes ejes, según nuestro criterio.

- a) En primer lugar, la contención en el crecimiento de los espacios urbanos y turísticos. Las directrices apuntan a que el planeamiento debe minimizar el crecimiento del suelo urbanizable, estableciéndose límites insulares por categorías y municipio.
- b) En segundo lugar, como uno de los aspectos más innovadores, la canalización del crecimiento demográfico a través de un aprovechamiento eficiente del suelo urbano y urbanizable. Esto supone la asignación de densidades adecuadas (GONZÁLEZ SANFIEL, A., 2010). En el caso de las áreas urbanas, se fomentará la rehabilitación integral y la renovación urbana cuando la edificabilidad sea inferior a la aconsejada o se trate de antiguos polígonos residenciales o industriales de baja calidad. Se recomienda además la necesidad de arbitrar medidas para incentivar la puesta en uso de las viviendas desocupadas. Con el fin de incrementar el uso eficiente del suelo urbano, los servicios públicos se implantarán preferentemente en este suelo, en edificaciones ya existentes, y la administración usará como herramienta los patrimonios públicos de suelo.
- c) En tercer lugar, la compactación del crecimiento en torno a las áreas urbanas ya existentes. El suelo urbanizable será contiguo del urbano (sólo se permite una ubicación aislada en el de uso industrial y turístico) y se evitará las implantaciones residenciales de baja densidad.
- d) En cuarto lugar, la protección del suelo rústico. La estrategia limita el desarrollo residencial en los asentamientos rurales (donde sólo se permitirá actuaciones de colmatación con promociones nuevas de una o dos viviendas, usos industriales asociados a la actividad agraria y actividades turística de bajo impacto) y en los asentamientos agrarios (donde las nuevas edificaciones

deben estar vinculadas a la explotación agraria permitiéndose solo nuevo uso residencial si la lejanía o el aislamiento lo justifican y siempre con tipologías unifamiliares. Los usos industriales vinculados a la actividad agraria y los de turismo rural están permitidos). Al mismo tiempo, se preserva el suelo rústico de protección agraria y se restringe el crecimiento del viario rural (mejorando el acondicionamiento del existente). En el caso de la zona litoral, se obliga a promover Planes Territoriales Parciales que tengan por objeto la protección y ordenación de sectores específicos y se limita la construcción de infraestructuras y de nuevos sectores de suelo urbano en una franja de 500 metros a partir del límite inferior de la ribera del mar.

Además, se introducen algunas medidas de mejora paisajística y repoblación forestal, se define una red de parques periurbanos que disuada de la inadecuada utilización de los espacios naturales protegidos y se obliga a la incorporación al patrimonio público los ámbitos más valiosos de los espacios naturales protegidos.

- e) En quinto lugar, la integración residencial de grupos sociales con diferentes niveles de renta. La reserva de suelo para la construcción o rehabilitación de vivienda protegida es el principal mecanismo señalado. Entre el 20 y el 33% del suelo urbanizable queda reservado para vivienda de protección y en las actuaciones de renovación y rehabilitación también se generará vivienda protegida.
- f) La última línea estratégica en pos del modelo territorial propuesto es la mejora en accesibilidad y la disminución de la movilidad de la población para satisfacer necesidades relacionadas con los servicios públicos. La elaboración de Planes Territoriales Especiales para la ordenación del emplazamiento de los sistemas públicos y el reequipamiento adecuado de áreas urbanas y asentamientos son las acciones establecidas.

4. UN MODELO DE ORDENACIÓN INOPERANTE

Es indudable que las directrices suponen un hito en el desarrollo normativo de Canarias. En primer lugar, porque es la primera vez que aparece en el Archipiélago una estrategia global que integra la ordenación territorial, urbanística y de los espacios naturales en un único corpus claramente jerarquizado. En segundo lugar, porque implica la recuperación de las estrategias territoriales a una escala superior a la municipal y el reconocimiento definitivo de la isla como unidad de intervención y, en tercer lugar, porque intenta relacionar la ordenación del espacio con una apuesta de modelo de desarrollo socio-económico.

A pesar de ello, el balance de lo conseguido siete años después de su puesta en marcha es desalentador. Su capacidad para reorientar el modelo económico y territorial de Canarias en pos de un desarrollo sostenible ha sido escasa.

El carácter no sectorizado del suelo urbanizable turístico, las directrices sectoriales del turismo y las diferentes «moratorias» de 2001 y 2003 no han sido capaces de con-

Tabla 2. *Plazas hoteleras en Canarias*

| | <i>Plazas en 2007</i> | <i>Plazas en 2001</i> | <i>Incremento (en plazas)</i> | <i>Incremento (%)</i> | <i>Incremento medio anual (%)</i> |
|---------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| Lanzarote | 22.626 | 14.902 | 7.724 | 51,8 | 8,63 |
| Fuerteventura | 31.361 | 10.662 | 20.699 | 194,1 | 32,35 |
| Gran Canaria | 47.853 | 35.855 | 11.998 | 33,5 | 5,58 |
| Tenerife | 78.825 | 63.851 | 14.974 | 23,5 | 3,92 |
| La Gomera | 1.777 | 1.668 | 109 | 6,5 | 1,08 |
| La Palma | 3.762 | 1.979 | 1.783 | 90,1 | 15,02 |
| El Hierro | 419 | 398 | 21 | 5,3 | 0,88 |
| Canarias | 171.493 | 129.315 | 57.308 | 44,3 | 7,38 |

Fuente: Consejería de Turismo del Gobierno de Canarias. Elaboración propia.

trolar el crecimiento de la oferta alojativa (y sin embargo, en este último caso, puede generar un problema financiero en la administración pública al tener que compensar derechos urbanísticos consolidados) (FAJARADO SPÍNOLA, L, 2004; VILLAR ROJAS, F. J, 2003). Las camas hoteleras han crecido un 44,3% entre 2001 y 2007, con incrementos muy elevados en Fuerteventura, Lanzarote y La Palma. Si a estas cifras sumamos las relativas a las camas extrahoteleras, el Archipiélago es la Comunidad Autónoma donde la oferta turística reglada creció más en ese periodo.

En paralelo, la apuesta por la renovación de los destinos y la rehabilitación de la oferta alojativa, el principal objetivo de las Directrices, no ha llegado a materializarse. No se han aprobado planes de rehabilitación o no se han creado los organismos administrativos necesarios. Hasta el presente año no se han puesto en marcha, con importantes dificultades, los Consorcios para la rehabilitación turística del Sur de Gran Canaria y Puerto de la Cruz (Tenerife), que suponen la participación de las administraciones públicas y del sector privado para la renovación y recualificación de estos dos destinos con graves problemas de obsolescencia. De igual modo, aún no se ha aprobado ningún Plan de Modernización, Mejora e Incremento de Competitividad tal como preveía la ley, aunque, GESPLAN (Empresa pública del Gobierno de Canarias para la Gestión y Planeamiento Territorial y Medio Ambiental) está elaborando en la actualidad los de Teguiise, Puerto del Carmen, La Oliva y Pájara en las islas de Lanzarote y Fuerteventura.

De igual modo, se ha fracasado en la aplicación del principio de unidad de explotación. Este principio, regulado en 1995, implica que exista una única entidad en la gestión, dirección comercial, organización y explotación turísticas en cada complejo alojativo. Las dificultades para llevarlo a cabo motivaron una redefinición más flexible en 1999 considerándose que se cumplía con el principio de unidad de explotación si el 50% de las unidades alojativas de un complejo eran gestionadas por la misma empresa o particular. A día de hoy, esta sigue siendo una cuestión controvertida y difícil de solucionar dada la coexistencia de las formas de gestión turística e inmobiliaria en muchos complejos extrahoteleros y de la existencia de oferta no reglada. Parece que

este asunto va a ser de nuevo abordado en la nueva Ley de Ordenación del Turismo de Canarias que está en fase de borrador, pero mientras tanto, la capacidad de gestión administrativa en Canarias no ha sido capaz de encontrar una solución óptima.

Lo mismo cabe decir respecto a la capacidad de intervención que han tenido las Directrices para frenar los procesos de especulación y crecimiento inmobiliario y su reconducción hacia la rehabilitación. El crecimiento del parque inmobiliario en la última década ha sido importante en el Archipiélago al mismo tiempo que los precios han experimentado un considerable aumento. En especial hay que destacar el notable incremento de la vivienda secundaria adquirida por extranjeros (PARREÑO CASTELLANO, J., 2007). Por el contrario, la vivienda protegida ha presentado unas cifras de producción raquíticas, en especial, la rehabilitación subsidiada.

El marco normativo por sí sólo tampoco ha sido capaz de acabar con el crecimiento urbano fuera de ordenación. Prueba de ello es que se ha tenido que aprobar una nueva ley, la 4/2006, de 22 de mayo, de modificación del Texto Refundido, con el fin de dar cobertura legal, si fuera posible, a las viviendas ilegales construidas antes de la aprobación del documento de las Directrices.

A nuestro juicio, la falta de eficacia de las Directrices estriba en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, en que mostraban una confianza injustificada en la capacidad legislativa y gestora de las administraciones públicas canarias para cumplir con el esquema organizativo propuesto en esta ley. De este modo se establecía en el documento de Directrices generales la necesidad de desarrollos posteriores a través de directrices sectoriales, mencionándose la subsecuente aprobación de las directrices de ordenación sectorial de Calidad Ambiental, de Infraestructuras, del Suelo Agrario, del Suelo Forestal, sobre Recursos Geológicos, del Sector Energético, de Residuos, del Patrimonio Cultural y del Paisaje. Sin embargo, el panorama actual se caracteriza porque a día de hoy tan sólo se han aprobado las directrices sectoriales del turismo.

De igual modo, en lo que se refiere a los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, se establecía un marco temporal de dos años para que la Comunidad Autónoma redactara la totalidad de los planes y normas de uso y gestión, algo que por supuesto era de entrada inviable.

Lo mismo cabe decir respecto a los Planes Insulares de Ordenación. Sólo entre 2009 y 2010 se han ido elaborando o aprobando los distintos planes insulares adaptados a las Directrices. Esto es especialmente significativo en el caso de las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma. La Ley 6/2001, desarrollada a su vez por la Ley 6/2002 de medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Palma y La Gomera, exceptuaba estas islas de la moratoria turística aprobada durante el periodo de elaboración y aprobación de las Directrices Generales y Turísticas y les daba la posibilidad de elaborar un Plan Territorial Especial sobre el desarrollo turístico de sus espacios insulares hasta que sus respectivos Planes Insulares de Ordenación se adaptasen a las directrices. Aún con estas condiciones especiales los Planes Insulares no han salido adelante. Lo que sí se han aprobado, no sin esfuerzo, son los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística (La Gomera, 2003; El Hierro, 2006; La Palma, 2007).

Y lo mismo cabe decir con la adaptación del planeamiento general a las Directrices. El ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, por ejemplo, no consiguió aprobar de manera definitiva un Plan General adaptado a la normativa canaria hasta el año 2008. En esta misma línea, tampoco se ha cumplido en tiempo con la aprobación de los cupos insulares de crecimiento alojativo cada tres años. La Disposición Adicional Primera de las Directrices prevé un control trienal del ritmo de crecimiento turístico. Con este fin la Comunidad Autónoma elaboraría cada tres años un proyecto de ley en él que se establecería el crecimiento máximo de autorizaciones previas para nuevas plazas alojativas en cada isla. Luego los Cabildos deberían aprobar un Plan Territorial Especial de Ordenación Turística cuyo objetivo «es adaptar la ordenación turística insular a las condiciones y límites al crecimiento que se prevé establecer cada tres años y desarrollar las condiciones de renovación, traslado y rehabilitación que establecen las Directrices, cuando no estén contenidas en el planeamiento insular en vigor...». Salvo en Tenerife y Lanzarote, que ya contaban con sus respectivos planes entre 2005 y 2006, en Fuerteventura y Gran Canaria no se han elaborado hasta recientemente.

La segunda causa que explica la inoperancia del modelo de ordenación territorial estriba en su propia insuficiencia como instrumento de intervención. Pretender que los instrumentos de ordenación territorial por sí sólo puedan propiciar un cambio de modelo económico en las islas en pos de un desarrollo sostenible, sin adaptar de manera adecuada y coherente el resto de las políticas sectoriales, es ilusorio en el contexto del libre mercado (BOUAZZA ARIÑO, O., 2006). En este sentido hay que destacar la falta de coherencia del Plan de Desarrollo de Canarias, como plan estratégico integral, con el propósito de las Directrices y el retraso del Plan Estratégico del Turismo de Canarias, no elaborado hasta 2007. La falta de concreción en medidas específicas sectoriales ha restado eficacia a la propia política de ordenación territorial.

Pero aún más, no han faltado contradicciones entre el modelo territorial que se postulaba y políticas y planes sectoriales concretos. La contradicción arranca desde la propia normativa cuando se decide que los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular prevalezcan sobre los Planes Insulares de Ordenación en materia de turismo. Esto que puede parecer una cuestión baladí no lo es tanto porque el sistema canario de ordenación territorial, tan exigente en participación pública, lo es mucho menos en el caso de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística, en los que se reduce a tan solo una fase tras la aprobación inicial. Por tanto, la ordenación del territorio en las zonas turísticas se basa en el instrumento que más se aleja de los principios de la gobernanza. De ahí que no nos extrañe las controversias existentes en el hecho de cómo se aplica el concepto desarrollo sostenible cuando se planifica y gobierna el territorio. Por ejemplo, la apuesta por el incremento en doce en el número de campos de golf y en unos 5.000 amarres en los puertos náuticos en Gran Canaria a través de la aprobación de sendos Planes Territoriales Especiales de Puertos Deportivos Turísticos e Infraestructuras Náuticas (2009) y de Ordenación de Campos de Golf (2010), cuando el espíritu de las directrices parecía apuntar en sentido contrario, es el resultado de la coexistencia de intereses y visiones distintas en torno al desarrollo en el Archipiélago que terminan adulterando los principios generales de la ordenación territorial en Canarias.

5. LAS RECIENTES MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARA LA DINAMIZACIÓN ECONÓMICA

El fuerte impacto de la crisis económica mundial en Canarias a finales de 2007 unido a la percepción que se generó en las instituciones insulares de que la normativa vigente con efectos en el territorio presentaba un carácter exuberante, con múltiples normas contradictorias y una regulación demasiado detallada, abrieron un clima propicio al debate social que dio lugar, a continuación, a la aparición de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo.

Esta Ley diagnostica por primera vez el progresivo encorsetamiento legal del Archipiélago, fenómeno que estaba impidiendo acciones económicas esenciales para el normal desenvolvimiento colectivo. Es a su vez, con efectos reales sobre el territorio, la primera que se aprueba en Canarias sin concitar las unanimidades parlamentarias y el respaldo social que sí tuvieron todas las aprobadas con anterioridad desde el inicio de la etapa autonómica en 1982. En este caso el disenso no se produjo sólo por el tenso clima político en que se gestó, sino por el contenido de la misma y, sin duda también, porque en su metodología estuvo ausente esa laboriosa aproximación de puntos de vista e intereses tan dispares que se efectuó con rigor en la tramitación de las anteriores.

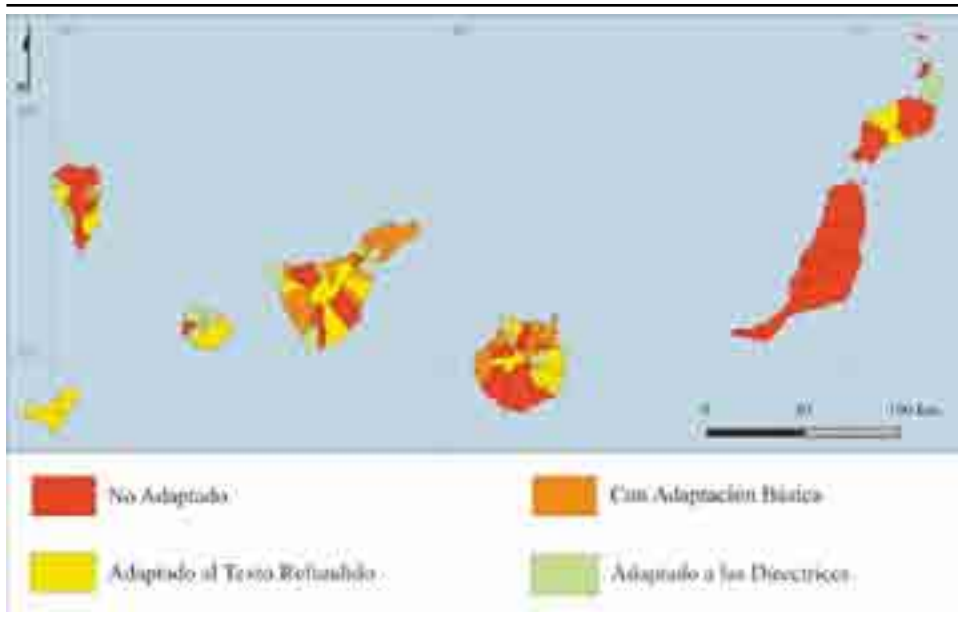
En síntesis la Ley pretende la agilización del planeamiento, la simplificación de los trámites administrativos para propiciar la incorporación de nuevas actividades económicas en el Archipiélago; el desarrollo de actividades económicas agropecuarias e industriales y el estímulo de la rehabilitación de la planta turística obsoleta. En toda ella subyace ese difícil equilibrio de conciliar valores e intereses en conflicto en la utilización racional de los recursos naturales, la defensa de la naturaleza y la protección del medio ambiente.

Se enfocó desde un principio como una Ley anti crisis cuya misión se concentraba en facilitar las condiciones para la diversificación económica y en obviar las barreras administrativas que suele haber en la toma de decisiones entre instituciones jerarquizadas (Gobierno Regional, Cabildos, Municipios y Asociaciones Empresariales) que por inercia tienden a funcionar extramuros de la cultura colaborativa.

Las principales objeciones que se le hicieron a esta norma en las distintas fases de tramitación fueron las siguientes: mayor permisividad de usos en el suelo rústico; posibilidad de mayor consumo de suelo de uso turístico e industrial al sortear las medidas de contención establecidas en las Directrices de 2003 y excesiva (e injustificada) compensación de plazas alojativas por renovación de la planta.

La ley incorpora, además, aspectos ciertamente novedosos de cara a la protección de los usos agrícolas y ganaderos. Por ejemplo, las calificaciones territoriales o autorizaciones para hacer ciertas intervenciones en suelo rústico, gestionadas tortuosamente por los Cabildos, y que antes se consideraban instrumentos de ordenación, pasan a ser ahora meros actos administrativos con lo que se gana mucho en agilidad. Pero aun va más lejos la cuestión: en el Capítulo II del Título Primero se exonera de obtener la calificación territorial en los suelos categorizados como de protección agraria en aquellas zonas donde no exista prohibición expresa por parte del ordenamiento insular. A ello unimos la posibilidad de que los agricultores y ganaderos pueden implementar

Figura 1. Nivel de Adaptación del Planeamiento General a la actual normativa autonómica (2010)



Fuente: Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias. Elaboración propia.

sus rentas aprovechando la cubierta de sus invernaderos, granjas y alpendres para la obtención lucrativa de energías renovables. A su vez, se modifica el artículo 63 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias para permitir que en las zonas vitivinícolas se pueda autorizar la construcción de bodegas individuales, pertenecientes a cooperativas o colectivos e instalaciones vinculadas a las explotaciones vinateras siempre que no exista prohibición expresa por parte del PIOT y cumplan una serie de requisitos.

Otra innovación relevante es la que se plantea ante la inactividad de muchos municipios en la formulación, redacción y tramitación de sus planes generales (SANTANA RODRÍGUEZ, J. J., 2010), como puede apreciarse en la figura adjunta. En el artículo 9.2 de la LMU se prevé la posibilidad del planeamiento supletorio. Esta modalidad permite de forma voluntaria a los municipios acogerse a la posibilidad legal de que sea la propia Consejería de Ordenación del Territorio la que les elabore sus respectivos planeamientos para adaptarlos plenamente a la nueva normativa. El carácter supletorio de estos planes tendrá vigencia hasta la entrada en vigor del nuevo planeamiento general, adaptado al Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias.

A pesar de la polémica inicial, en los diecisiete meses que lleva vigente la Ley de Medidas Urgentes cosecha ya algunos resultados, sobre todo en relación con los sectores

agropecuario, industrial y energético. Por ejemplo, 22 de los 88 municipios canarios han podido reservar suelo industrial en su planeamiento cuando esta posibilidad era inviable con la anterior normativa. Estos suelos industriales se destinarán a pequeños polígonos de ámbito municipal para reubicar empresas que hasta entonces han estado situadas en suelo urbano de uso residencial ocasionando molestias e impedimentos para su modernización y/o ampliación.

Al mismo tiempo se están tramitando unos 40 proyectos al amparo de la nueva regulación simplificadora de los Proyectos de Actuación Territorial, que dinamiza y favorece la ubicación de actividades energéticas y dotacionales como son las plantas de tratamiento y reciclaje de residuos sólidos de la construcción y demolición de edificios; los parques eólicos y las estaciones de servicio. Además, un total de 421 explotaciones ganaderas han solicitado su regularización siempre que cumplan con los requisitos que establece la Ley en materia de seguridad jurídica, sanitaria y ambiental. Y, por último, se han presentado varias solicitudes en Fuerteventura y en La Gomera para la instalación de plantas de obtención de energía renovable sobre suelo rústico protegido.

Aun es pronto para evaluar el verdadero impacto de esta última normativa, pero por los indicios que ya conocemos hasta los municipios que la rechazaron mediante acuerdo plenario, como el de La Aldea, ahora su adhesión a la misma es tal que esta localidad lidera la lista de beneficiarios con casi 130 expedientes presentados solicitando licencias de obra para mejoras de regadío, adecuación de caminos, reconstrucción de invernaderos y edificación de cuartos de aperos, etc. en suelo rústico acogándose al artículo 4 de la nueva Ley.

6. CONCLUSIONES

Canarias es una de las comunidades autónomas españolas donde más se ha legislado en torno a la ordenación territorial, urbanística y de los espacios naturales, creándose un complejo cuerpo normativo que culmina con la aprobación de un texto refundido en el año 2000. En esta ley queda definido el régimen jurídico urbanístico de la propiedad del suelo, mostrando una orientación más restrictiva en relación con el suelo urbanizable que en la legislación de ámbito estatal, en especial respecto al suelo turístico que clasifica como no sectorizado y apartando de manera clara al suelo rústico del proceso urbanizador.

Además, la ley establece el régimen jurídico general de los Espacios Naturales de Canarias delimitando una Red de Espacios Naturales Protegidos que afecta a algo más de la mitad de la superficie del Archipiélago. Por último, la ley canaria regula la actividad administrativa en materia de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística. La actividad de ordenación se define como una competencia compartida por la Comunidad Autónoma, las islas y los municipios, constituyendo, un único sistema integrado y jerarquizado en el que los instrumentos de ordenación urbanística deben ajustarse a las determinaciones de los de ordenación de los recursos naturales y del territorio, lo que en la práctica supone la supeditación del planeamiento municipal a las competencias autonómicas e insulares.

En lo que respecta a la ordenación territorial, las Directrices Generales son el instrumento de mayor jerarquía y el Plan Insular de Ordenación se convierte en la herramienta básica de planificación, sin que en determinados ámbitos, como el turístico, los Planes Especiales cumplan esta función. Además abundan los instrumentos de ordenación de los Espacios Naturales Protegidos, lo que en sí es uno de los aspectos que más diferencia el ordenamiento canario del de otras comunidades autónomas.

Una vez culminado el sistema normativo canario sobre ordenación territorial, urbanística y de los Espacios Naturales de Canarias, los esfuerzos administrativos se han orientado a definir un modelo de desarrollo sostenible para las Islas. Las Directrices Generales y las del Turismo son el documento normativo de referencia en este caso y, en coherencia con el modelo de desarrollo propugnado, han establecido un modelo de crecimiento urbano compacto, contenido en el territorio, basado en el aprovechamiento eficiente del suelo urbano y urbanizable y en la protección del suelo rústico y en la integración social a través de la jerarquización de núcleos. De igual modo, el modelo turístico se ha basado en la limitación del crecimiento, en la diversificación de la actividad, en la apuesta por la rehabilitación, en la sostenibilidad ambiental y en la mejora de la calidad.

Sin despreciar el gran valor que supone la existencia de un marco global de ordenación territorial en las Islas, su escaso desarrollo a través de los instrumentos de intervención no ha permitido en los últimos siete años reorientar el modelo económico y territorial de Canarias hacia la sostenibilidad tal como se esperaba. La incapacidad gestora de las administraciones públicas canarias ante el complejo y exigente sistema de ordenación y la propia insuficiencia de la ordenación territorial como instrumento de intervención son las principales razones, sin olvidar las dificultades para cambiar las inercias procedentes del pasado.

En este contexto, la reciente normativa anti-crisis de 2009 sobre Medidas Urgentes ha venido a paliar las rigideces del sistema, según unos, o a cambiar los principios orientadores, según otros. En los próximos años tendremos suficientes indicios para valorar este aspecto. Lo que está claro es que la ordenación territorial no puede sustraerse de las coyunturas económicas y las necesidades sociales en un momento dado y que entre los modelos teóricos propugnados por la normativa y la realidad territorial de Canarias hay que encontrar un punto medio que permita llevar a cabo una ordenación del territorio realista y posible.

7. BIBLIOGRAFÍA

- BOUZZA ARIÑO, O. (2006): «La ordenación jurídica de los espacios turísticos (especial referencia al modelo canario)». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 28, págs. 453-510.
- FAJARDO SPÍNOLA, L. (2004): «Aspectos jurídicos del programa de ajuste turístico en Canarias». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 212, págs. 53-94.
- , (2006): *Sistema de planeamiento en Canarias*. Madrid: Montecorvo.
- GARCÍA MÁRQUEZ, F. (2007): «La nueva generación de directrices territoriales y turísticas y la sostenibilidad: la experiencia canaria». *Estudios Turísticos*, 172-173, págs. 89-96.

- GONZÁLEZ SANFIEL, A. (2010): «La ordenación del suelo urbanizable: hacia un modelo de ciudad compacta». En *Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias*. Tirant Lo Blanc, Valencia, págs. 287-319.
- PADRÓN DÍAZ, C. (2010): «El hecho diferencial del urbanismo de Canarias». En *Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias*. Tirant Lo Blanc, Valencia, págs. 75-136.
- PAREJO ALFONSO, L. (Dir.) (2007): *Veinte años de derecho urbanístico canario*. Madrid: Montecorvo.
- PARREÑO CASTELLANO, J. M. (2007): «Turismo residencial de europeos y consecuencias inmobiliarias en Canarias». En *Los procesos urbanos postfordista*. Palma: Universitat de les Illes Balears y Asociación de Geógrafos Españoles, págs. 383-398.
- SANTANA RODRÍGUEZ, J. J. (2010): «El proceso de adaptación del planeamiento general al nuevo ordenamiento urbanístico canarios (1999-2009)». En *Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias*. Tirant Lo Blanc, Valencia, págs. 183-256.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J. (2005): *Directrices y planes insulares de ordenación*. Madrid: Montecorvo, 147 págs.
- , (2000): «El suelo urbanizable sectorizado en la Ley Canaria de Ordenación del Territorio». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 180, págs. 109-138.
- SIMANCAS, M. (2007): «Los componentes estructurales de la política de declaración de áreas protegidas de Canarias: el cambio de paradigma desde la perspectiva territorial». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 43, págs. 261-306.
- VILLAR ROJAS, F. J. (2003): «La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias». *Revista de Actualidad Administrativa*, 24, págs. 579-616.