

## LOS PLANES DE MODERNIZACIÓN TURÍSTICA Y EL PROCESO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL EN LAS ISLAS CANARIAS

**Antonio RAMÓN OJEDA.** Doctor en Geografía. Desempeño profesional durante 15 años en el área de urbanismo y ordenación del territorio del Gobierno de Canarias como técnico ambiental. Profesor asociado del Dpto. de Geografía de la ULPGC desde 2002. Áreas de investigación: asentamientos rurales y núcleos marginales de población, patrimonio etnográfico, impacto ambiental y ordenación territorial del turismo.

(a) Departamento de Geografía / Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, toni.ramon@ulpgc.es. España

**Alejandro GONZÁLEZ MORALES.** Doctor en Geografía desde 1987. Exdirector del departamento de Geografía de la ULPGC. Profesor titular de Geografía Humana desde 1989. Tiene una veintena de libros en colaboración y solitario, y más de un centenar de artículos entre revistas y asistencias a congresos. Áreas de Investigación: turismo, población y agricultura.

(b) Departamento de Geografía / Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, agonzalez@dgeo.ulpgc.es. España

**Resumen.** Los Planes de modernización y mejora turística se han constituido como herramientas esenciales de las políticas públicas en materia de ordenación territorial del turismo. Como planes, están sujetos a la correspondiente evaluación ambiental estratégica en virtud de la Ley 21/2013. La urgencia con que fueron tramitados algunos de estos planes, más la indefinición jurídica inicial de los mismos, ha supuesto un problema en cuanto a la evaluación de las consecuencias ambientales derivadas de sus determinaciones. Afrontamos en el presente trabajo un análisis crítico de la idoneidad del procedimiento administrativo aplicable en materia de evaluación ambiental. Exponemos primeramente qué son los PMM, cuál es su naturaleza y condición, qué tipo de determinaciones emanan de los mismos y en qué estado de tramitación se encuentran. Finalizamos analizando cómo se ha llevado a cabo su evaluación ambiental y si ésta ha sido adecuada.

**Palabras clave:** Plan de modernización y mejora (PMM), Evaluación Ambiental, Directrices de ordenación, Documento de referencia.

**Abstract.** Plans to modernization and improvement tourist (PMM) have become essential tools of public policies about territorial planning of tourism. As plans are subject to the strategic environmental assessment by virtue of Law 21/2013. The urgency with which they were processed some of these plans, plus the initial legal limbo thereof, has been a problem in terms of the assessment of environmental consequences of their determinations. We face in this study to a critical review of the adequacy of the administrative procedure applicable in environmental assessment stuff. We describe first what are the PMM, what is its nature and condition, what kind of determinations emanating from them and and in what state of processing are they. We finished analyzing how it has conducted its environmental assessment and if it was appropriate.

**Keywords.** Plan to modernization and improvement tourist (PMM), Environmental Assessment, Ordenation Guidelines, Reference Document.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los Planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector turístico (en adelante PMM<sup>1</sup>) se han erigido como herramientas fundamentales en el proceso de renovación del espacio turístico canario. El presente trabajo tiene como principales objetivos analizar el proceso de evaluación ambiental de estos Planes, así como las consecuencias de índole territorial que pueden derivar de su aprobación y cómo deberían ser éstas abordadas en el marco del sistema de planeamiento de Canarias, estudiando su encaje dentro del procedimiento legalmente establecido de evaluación ambiental.

Es imprescindible comenzar exponiendo, aunque sea de manera sucinta, cuál es la esencia de estos Planes, en tanto que constituyen herramientas territoriales estratégicas diseñadas por los agentes públicos como fórmulas para acometer la renovación de un destino turístico maduro como Canarias (Simancas, 2010). *A priori*, la salvaguarda de los valores naturales y territoriales debería estar garantizada a tenor de la propia naturaleza de estos instrumentos de ordenación, cuyo objeto es la renovación integral del espacio turístico, pero veremos cómo en ocasiones no ha sido así.

Las determinaciones que emanan de los PMM tienen un espectro tan amplio que los convierte en instrumentos de ordenación poco ortodoxos de los que pueden llegar a derivar determinaciones de muy diverso alcance, algunas de las cuales se orientan efectivamente hacia la renovación, mientras que otras proponen ampliaciones y crecimientos del espacio turístico ya existente, o incluso las hay que implican la expansión de este último llegando a afectar al suelo rústico. Se hace evidente, y ésta es la hipótesis principal, que el nivel de la evaluación ambiental deberá estar debidamente ajustado a la naturaleza y magnitud de las determinaciones propuestas.

En consecuencia, la base de trabajo de la que partimos es la de analizar la idoneidad de los procesos de evaluación ambiental que se han venido aplicando en la aprobación de los PMM, dada la diversidad de intervenciones que estos últimos proponen. Para ello se estudian los casos de los Planes ya aprobados para las islas orientales: Puerto del Carmen (primera y segunda fase) y Costa Teguise (Lanzarote), Corralejo (Fuerteventura) y Maspalomas y Playa de Mogán (Gran Canaria).

El presente artículo se estructura de la siguiente forma: breve definición de los Planes de modernización y su encuadre dentro del Sistema de planeamiento de Canarias; definición de su objeto y naturaleza; análisis del tipo de determinaciones que derivan de estos planes; valoración del proceso de evaluación ambiental que se ha venido aplicando y, por último, unas consideraciones finales a este respecto.

No es objeto del presente estudio debatir la idoneidad y viabilidad jurídica de los PMM, cuestión sin duda de gran interés, pero que debe quedar reservada a los técnicos en la materia, y que esperamos se aborde con prontitud. Para ellos quedan interrogantes como desentrañar la naturaleza real de los Planes de modernización, si se trata de planes urbanísticos, o más bien serían por sus características programas de actuaciones, y cuál es su encaje en el sistema de planeamiento de Canarias, especialmente de aquellos Planes elaborados antes de la aprobación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias.

## 2. LOS PLANES DE MODERNIZACIÓN Y MEJORA

El ciclo de vida de los destinos turísticos fue una propuesta de Miosecc reformulada posteriormente por Richard Buttler en su ya clásico trabajo publicado en *Canadian Geographer* (1980: 5-12). La crisis y declive de algunos destinos turísticos fue motivo de análisis desde mediados de la década de 1980 y a raíz de este interés se postularon iniciativas en pos de la rehabilitación urbanística del espacio turístico. Con el final de siglo se reformulan las estrategias públicas de reordenación, siendo el Plan Funcional de Turismo del Estado de Hawai (1984) uno de los primeros trabajos que se orientaron en esta línea (Díaz y Quero, 2000: 6). En él se preconiza la rehabilitación como uno de los objetivos fundamentales y estratégicos del destino, si bien, coincidimos con Simancas (2011), al considerar que

---

<sup>1</sup> Con la única finalidad de facilitar la lectura, se utilizará a lo largo del texto el término abreviado PMM.

este tipo de medidas no varían en absoluto el modelo de implantación turística, que permanece inalterado.

## 2.1 Definición y naturaleza de los Planes de modernización

Los PMM constituyen herramientas para potenciar la rehabilitación del espacio turístico. Aunque no propugnan el consumo de nuevo suelo, en cambio sí tienen una base en el incremento de plazas alojativas, cuestión esta última que representa uno de sus incentivos fundamentales.

Si bien no con el nombre de «planes de modernización y mejora» por el que ahora se les conoce, la esencia de estas herramientas para la renovación quedó ya plasmada en el Plan Insular de Gran Canaria (Redacción de 1987 y 1988, Avance de 1990 y aprobación definitiva de 1993), como así lo recoge el trabajo de Díaz y Quero (2000). Posteriormente, las Directrices de Ordenación del Turismo (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) definieron como objetivo básico la renovación edificatoria y la rehabilitación urbana del espacio turístico (Gobierno de Canarias, 2006: 286 y ss. García, 2010) y la idea fue madurando hasta plasmarse jurídicamente. En este sentido, los PMM se apoyan en cuatro textos básicos:

- Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo (y el Decreto 138/2010, de 23 de septiembre, por el que se desarrolla la previsión en materia de rehabilitación de establecimientos turísticos, contenida en esta Ley). Ambas normas crean las bases de los convenios de sustitución como herramientas para la renovación, así como el incremento de las plazas alojativas como incentivo para la rehabilitación. La Ley 6/09 define en su artículo 15 los Proyectos de sustitución, rehabilitación y reforma, donde se menciona por vez primera los *“planes o programas específicos de modernización, mejora e incremento de la competitividad”*.
- Ley 2/2013, 29 mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, que regula los Planes de Modernización y Mejora. Si la Ley de 2009 apuntó, a nuestro entender de forma apresurada, el camino respecto a los PMM, su configuración jurídica más pausada y madura la adquieren estos planes a partir de la Ley 2/2013, donde aparece por fin una definición.
- Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales, que responde a la necesidad de agilizar los procedimientos de formulación y aprobación de los instrumentos de planificación territorial, ambiental y urbanístico, así como de proceder a la adaptación del ordenamiento jurídico canario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. En concreto, respecto a los Planes de modernización, la Disposición Adicional Novena de esta Ley 14/14, establece que una vez aprobado un Plan de modernización, el planeamiento general *“deberá incorporar sus determinaciones en la primera revisión general o de la ordenación pormenorizada que se efectúe del mismo”*.
- Ley 9/2015, de 27 de abril, de modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, y de otras leyes relativas a la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, y asimismo de la Ley 4/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la regulación del arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las Islas Canarias. Este último texto acaba por afianzar los Planes de modernización, corrigiendo y matizando algunas de sus características.

La primera de estas normas planteó un conjunto de medidas e incentivos para la renovación y mejora de la calidad de la oferta turística, así como del espacio público de los núcleos turísticos consolidados, que se han ido incorporando mediante diferentes convenios urbanísticos a los novedosos Planes de modernización. Bajo esta norma se viene actuando desde 2010 en los espacios públicos turísticos más obsoletos con el fin de proceder a su rehabilitación. Los Planes (o programas) de modernización surgieron dentro del marco de los denominados «proyectos de sustitución, rehabilitación y reforma» planteados en esta Ley de 2009. De cara al procedimiento de evaluación ambiental que más adelante abordaremos, no es baladí que los PMM adquieran la consideración de plan o de programa, pues sus

determinaciones varían según se trate de uno u otro y, en consecuencia, también diferiría la evaluación ambiental aplicable.

Transcurridos cuatro años de cierta incertidumbre jurídica respecto a los Planes de modernización, por fin la Ley 2/2013 en su artículo 7 los define como *“instrumentos de ordenación urbanística que complementan y, en su caso, sustituyen a las determinaciones urbanísticas vigentes, con objeto de viabilizar la renovación urbana y edificatoria”*. Por último, las recientemente aprobadas leyes 14/2014 y 9/2015 consolidan y matizan la figura de estos planes y su encuadre en el sistema de planeamiento canario.

En esencia, los PMM constituyen, por el momento, la principal herramienta de que disponen los agentes públicos para acometer la “moratoria” definida ya en los textos de comienzos de siglo (Decreto 4/2001, 12 enero, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias y Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprobarían las Directrices de Ordenación del Turismo), textos mediante los cuales el Ejecutivo ya manifestaba la urgencia de moderar el crecimiento y expansión del espacio turístico, apostando por la renovación y rehabilitación. Ambas premisas, moratoria y rehabilitación, marcan las estrategias públicas de ordenación del espacio turístico en Canarias en lo que va de siglo XXI (González y Ramón, 2013).

En conclusión, uno de los aspectos destacables de este análisis, preliminar al que luego abordaremos en relación al proceso de evaluación ambiental, es que los PMM experimentaron un proceso de indefinición jurídica entre la aprobación de la Ley 6/2009 y la Ley 9/2015, aspecto éste de suma importancia como más adelante se verá.

## **2.2 Encuadre de los PMM en el sistema de planeamiento de Canarias**

Cuando se analiza la forma en que han aparecido los PMM en el marco urbanístico canario, uno no puede dejar de pensar en que se ha producido una cierta improvisación. Como ya adelantábamos, el debate jurídico lo dejamos para los especialistas en la materia. Sin embargo, es necesario aclarar que los PMM no nacen amparados en el sistema de planeamiento de Canarias (véase Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias), sino que su inclusión en éste se produce *a posteriori*, como tácitamente lo reconoce el preámbulo de la Ley 9/2015 cuando advierte en referencia a la Ley 2/2013 que *“Esta ley autonómica ha terminado de cerrar el sistema dibujado por la Ley 19/2003,(...) estrechando aún más los lazos entre la regulación sectorial del turismo y la planificación urbanística. De sus determinaciones destaca la inclusión de los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad turística en el sistema de planeamiento de Canarias, como instrumentos urbanísticos, ampliando sus competencias y asimilándolas, casi por completo, a las de los planes generales de ordenación, para sus concretos ámbitos de actuación”*.

El encaje dentro del sistema de planeamiento de Canarias se efectúa mediante la Ley 14/2014, de 26 de diciembre (refrendada posteriormente por la Ley 9/2015) y por tanto, debe quedar claro de cara al posterior análisis, que aquellos PMM que se han tramitado con antelación a esta Ley constituían una especie de limbo jurídico en el marco del sistema de planeamiento canario, lo que repercute necesariamente en el correspondiente proceso de evaluación ambiental de sus determinaciones.

## **2.3 Estado actual de tramitación de los PMM**

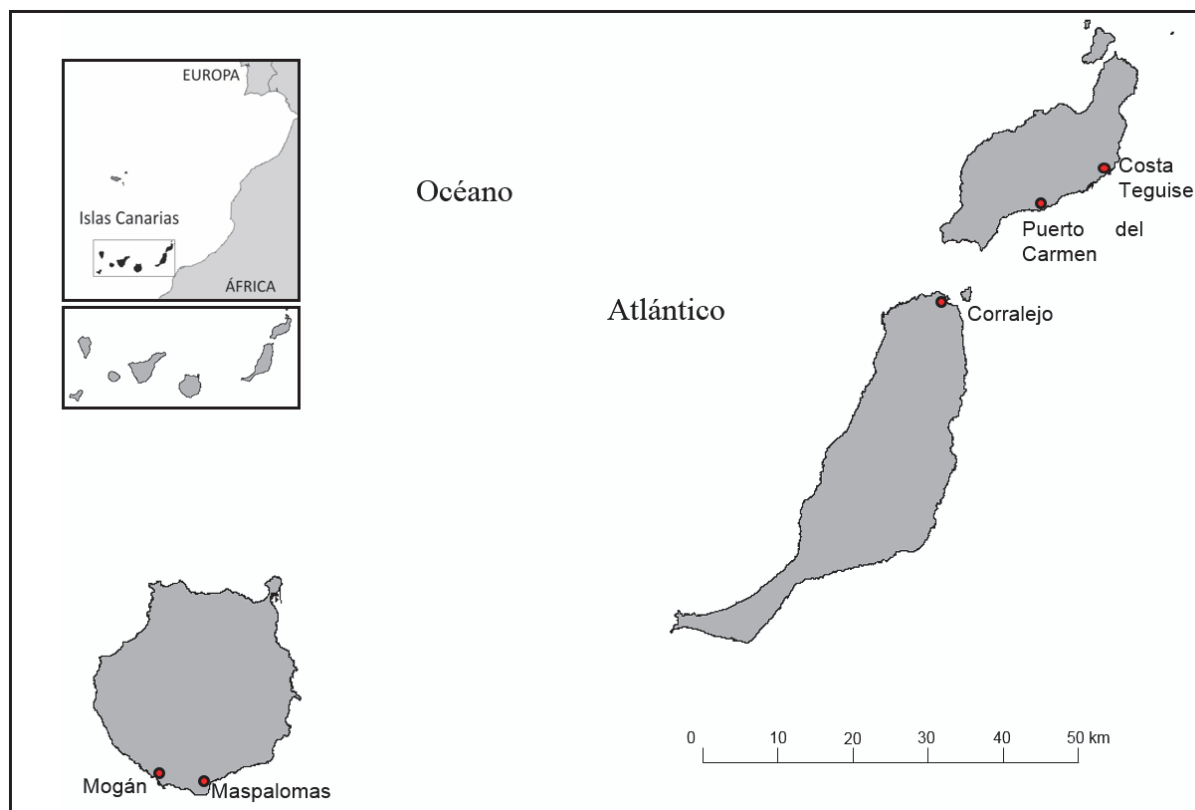
En 2009 comienza la redacción de los primeros planes de modernización, obteniendo ya los primeros resultados concretos a comienzos de 2011. . En una primera tanda se acometieron los planes correspondientes a Puerto del Carmen y Costa Teguise (Lanzarote), Corralejo y Morro Jable (Fuerteventura) y Maspalomas Costa Canaria y Playa de Mogán (Gran Canaria) (tabla 1).

**Tabla 1. Planes de modernización aprobados**

PMM	ISLA	MUNICIPIO	APROBACIÓN
Puerto del Carmen I	Lanzarote	Tías	D 58/2011, de 4 de marzo (BOC 2011/61)
Puerto del Carmen II	Lanzarote	Tías	D 123/2013, de 26 de diciembre (BOC 2014/10)
Costa Teguisse	Lanzarote	Teguisse	D 14/2012 de 17 de feb (BOC 2012/51)
Corralejo	Fuerteventura	La Oliva	D 15/2012, de 17 de feb (BOC 2012/51)
Maspalomas Costa Canaria	Gran Canaria	San Bartolomé de Tirajana	D 90/2012, de 22 de nov (BOC 2013/3)
Playa de Mogán	Gran Canaria	Mogán	D 4/2014, de 23 de enero (BOC 2014/28)

Fuente: BOC.

**Figura 1. Localización de los Planes de modernización aprobados con antelación a 2015**



Elaboración propia

Con posterioridad, se fueron añadiendo de forma paulatina nuevos ámbitos. Con fecha de 6 de febrero de 2015 se expusieron en Información Pública (y no en Participación Ciudadana, tal y como reza la web del Gobierno de Canarias)<sup>2</sup> otros 12 planes (tabla 2).

<sup>2</sup> El Gobierno de Canarias incurre en un error al hablar de “Participación Ciudadana”, cuando en realidad se trata de “Información Pública”, toda vez que los PMM se exoneran de la fase de Avance (a la que correspondería la “Participación Ciudadana” y sus respectivas sugerencias), y pasan directamente en primera instancia a la Aprobación Inicial (fase en la que los planes se someten a Información Pública, de la que se derivan alegaciones).

**Tabla 2. Planes de modernización en tramitación (Información Pública. BOC nº 25 de 6 de febrero de 2015)**

PMM	Municipio	Isla
Arona	Arona	Tenerife
Costa Adeje	Adeje	Tenerife
Costa Paraíso	Adeje	Tenerife
Costa del Silencio	Arona	Tenerife
Puerto Santiago	Santiago del Teide	Tenerife
San Miguel de Abona	San Miguel de Abona	Tenerife
Costa Mogán	Mogán	Gran Canaria
El Veril	San Bartolomé de Tirajana	Gran Canaria
Caleta de Fuste	Antigua	Fuerteventura
Morro Jable	Pájara	Fuerteventura
Corralejo II	La Oliva	Fuerteventura
Costa Teguisse	Teguisse	Lanzarote

Fuente: Gobierno de Canarias (<http://www.gobiernodecanarias.org/citv/index.jsp> consultado el 15 de mayo de 2015) y BOC.

Es importante tener en cuenta la secuenciación de la tramitación de los PMM, pues su *status* jurídico ha ido evolucionando. Los planes de la primera fase son anteriores a la aprobación de la Ley 2/2013, que recordamos, fue el texto que vino a definir jurídicamente los PMM. Es a éstos a los que dedicaremos mayor atención por ser planes ya aprobados, y que afectaron exclusivamente a espacios turísticos de la provincia de Las Palmas. Con posterioridad y hasta la fecha actual, se completaron las actuaciones en otros espacios turísticos de Canarias.

### 3. TIPOS DE DETERMINACIONES DERIVADAS DE LOS PLANES DE MODERNIZACIÓN

Al revisar las determinaciones propuestas en los PMM ya aprobados se puede observar que existe una importante disparidad. Aunque prevalecen las actuaciones de rehabilitación hotelera y las intervenciones de mejora de los espacios públicos, también hay medidas que suponen la construcción de nuevas edificaciones, demoliciones parciales o totales de construcciones existentes, cambios de usos pormenorizados de residencial a turístico (como los casos del II Plan de Puerto del Carmen de Villas Alondra, Villas Guataca o Vistas del Mar), intervenciones en los viarios, nuevos espacios libres, nuevos equipamientos deportivos, centros de interpretación, actuaciones en Suelo Rústico (caso del Rancho Texas, en Puerto del Carmen), reordenación normativa de planeamiento existente, etc.

**Tabla 3. Tipos de propuestas de intervención de los PMM en espacio privado**

PMM	PRIVADAS						
	TOTAL	Rehabilitación de inmueble alojativo	Actuación sobre equipamiento comercial	Actuación sobre equipamiento complementario	Renovación/ampliación de inmueble alojativo	Construcción de aparcamientos	Modificación de normativa vigente
Puerto del Carmen I	9	3	3	0	0	3	0
Puerto del Carmen II	19	12	2	4	1		0
Costa Teguisse	13	9	2	2	0	0	0
Corralejo	8	5	3	0	0	0	0
Maspalomas Costa Canaria	16	7	5	4	0	0	0
Playa de Mogán	3	1	0	0	0	0	2
<b>TOTAL</b>	<b>68</b>	<b>37</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>

Fuente: Memorias de los respectivos PMM.

**Tabla 4. Tipos de propuestas de intervención de los PMM en espacio público**

PMM	PÚBLICAS		
	TOTAL	Actuaciones sobre viarios (peatonalización y otras)	Actuaciones sobre espacios libres y equipamientos (existentes y/o nuevos)
Puerto del Carmen I	2	2	0
Puerto del Carmen II	11	8	3
Costa Tegui	12	3	9
Corralejo	6	6	0
Maspalomas Costa Canaria	25	15	10
Playa de Mogán	15	3	12
<b>TOTAL</b>	<b>71</b>	<b>37</b>	<b>34</b>

Fuente: Memorias de los respectivos PMM.

En total, los seis Planes definitivamente aprobados establecen 139 determinaciones, de las que 71 corresponden a espacio público y 68 al privado (tablas 3 y 4), y de estas últimas, 37 son efectivamente propuestas de rehabilitación de complejos turísticos alojativos y centros comerciales existentes.

Las actuaciones propuestas por los primeros PMM diferenciaban entre aquéllas que se producían en el espacio público, de las que afectaban al espacio privado. En realidad, este aspecto es importante de cara a la gestión, pero poco relevante en cuanto a los potenciales efectos ambientales que pudieran derivarse de estas actuaciones. Es más interesante realizar otro tipo clasificación según el potencial de transformación que las mismas pudieran llegar a tener sobre las condiciones originales de partida, independientemente de si éstas se producen en terrenos de propiedad pública o privada. En este sentido, en esencia, podemos encontrarnos con cuatro tipos de determinaciones<sup>3</sup>:

1. Intervenciones en viario y espacios y equipamientos públicos. Actuaciones de rehabilitación.
2. Determinaciones de renovación mediante rehabilitación de complejos turísticos y centros comerciales existentes.
3. Determinaciones que implican ampliación de las densidades de ocupación del espacio turístico existente y/o demoliciones parciales o totales.
4. Otras determinaciones, entre las que se encuentran las que suponen cambios de usos y de normativas existentes.

Es de enorme importancia matizar la naturaleza de las determinaciones implícitas y derivadas de los planes de modernización. El proceso de evaluación ambiental depende de ello. En buena medida, las propuestas de los PMM afectan a la renovación del espacio público, viarios, equipamientos y espacios libres, principalmente. Los efectos potenciales que de ellas pudieran derivar tienen escasa incidencia negativa y sí efectos positivos. Otra cuestión bien distinta son las intervenciones en espacio privado, es decir, la renovación de la infraestructura alojativa y de servicios complementarios. Algunas de estas determinaciones están relacionadas con centros comerciales y, aunque pueden existir alteraciones estéticas, incluso incremento de densidades edificatorias, también en estos casos pesan más los efectos potenciales positivos derivados de la rehabilitación. Pero entre las intervenciones que afectan al espacio privado se encuentran también algunas de mayor calado, aquéllas que implican una mayor transformación e incluso pueden suponer la transformación del espacio turístico por construcción de nuevas instalaciones. No debe olvidarse que la norma permite el traslado a nuevos suelos turísticos si las plazas aumentadas no tuviesen cabida según el planeamiento vigente.

Por tanto, se pone de manifiesto que las actuaciones propuestas por los PMM —como puede ser el caso que utilizamos de ejemplo y que corresponde a Morro Jable (tabla 5<sup>4</sup>) —, tienen diferente naturaleza y alcance, por lo que su evaluación ambiental deberá adaptarse necesariamente a sus características.

<sup>3</sup> Clasificación elaborada a partir de los ejemplos de las determinaciones de los PMM aprobados.

<sup>4</sup> La tabla 5 recoge a modo de ejemplo las determinaciones que incluyó en su memoria de tramitación el PMM de Morro Jable a fecha de diciembre de 2011.

**Tabla 5. Determinaciones que llegaron a considerarse como propuestas por el Plan de modernización de Morro Jable durante su fase de redacción****INTERVENCIONES EN ESPACIO PÚBLICO**

1. Intervenciones asociadas a la costa
  - a. IC-1 Avenida Tomás Grau Gurrea
2. Intervenciones en espacio libre
  - a. IE-1 Espacio libre barranco Valluelo de Burros
  - b. IE-2 Espacio libre con equipamiento de centros integrados y deportivo
  - c. IE-3 Espacio libre con equipamiento cultural-asociativo-centros integrados
  - d. IE-4 Espacio libre multifuncional (ANULADA)
3. Intervenciones en viario
  - a. IV-1 Peatonalización y mejora de accesibilidad (C/ Abubilla)
  - b. IV-2 Remodelación y reurbanización de vías
    - i. IV-2.1 Av. Saladar
    - ii. IV-2.2 C/ Las Afortunadas
    - iii. IV-2.3 Av. Jandía
    - iv. IV-2.4 Av. El Quijote
    - v. IV-2.5 C/ Bentejuy 3º Orden

**INTERVENCIONES EN ESPACIO PRIVADO**

1. ICO Intervenciones en establecimientos comerciales
  - a. ICo-01 Centro Comercial El Saladar
  - b. ICo-02 Centro Comercial Atlántica
  - c. ICo-03 Centro Comercial Faro
  - d. ICo-04 Centro Comercial en urbanización Stella Canaris
2. IT Intervenciones en establecimientos de alojamiento turístico
  - a. IT-01 Hotel Bugarvilla
  - b. IT-02 SUSNO Los Gorriones (ANULADA)

Fuente: Documento de trabajo para la redacción del PMM de Morro Jable.

La tabla anterior refleja algunas de las intervenciones consideradas durante la redacción de un PMM, en este caso el de Morro Jable. No todas las propuestas llegarían a aprobarse, algunas quedarían anuladas o descartadas por el camino. La intervención «IT-02 SUSNO Los Gorriones» es una de esas determinaciones, una propuesta con potenciales efectos negativos que finalmente fue desechada y que de haberse mantenido habría complicado sobremanera la evaluación ambiental del Plan.

#### **4. PROCESO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL APLICADO A LOS PLANES DE MODERNIZACIÓN**

La Ley 9/2006 de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, supuso una modificación del proceso de evaluación ambiental que se venía realizando en el marco de la comunidad autónoma de Canarias. Regía hasta ese momento el Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento, texto que reguló desde su aprobación hasta 2006 la evaluación ambiental de planes y programas (aunque *de facto* no recibiera este nombre).

A partir de la entrada en vigor de la Ley 9/2006 el procedimiento de evaluación ambiental cambió. Esta norma estatal confería a los órganos ambientales de cada comunidad autónoma la potestad de regular *ex profeso* la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación según fuera su naturaleza y alcance. El órgano competente en Canarias, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial<sup>5</sup>, aprobó los «documentos de referencia», que regulan los contenidos de los Informes de Sostenibilidad Ambiental de planes de diferente índole. Entre agosto de 2006 y mayo de 2007 se aprobaron 16 de estos documentos de referencia, entre otros los referidos a Planes Generales e Insulares, así como los de los Planes Territoriales de Ordenación Turística Insular (PTOTI) y también

<sup>5</sup> Actual Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial.



los de Instrumentos urbanísticos de Desarrollo. Esta circunstancia es importante, en tanto que el documento de referencia específico para la evaluación ambiental de los Planes de modernización no se aprobó hasta mayo de 2012 (acuerdo de COTMAC de 29 de mayo), cuando ya se habían aprobado definitivamente tres PMM.

Estos primeros planes se redactaron bajo una evidente indefinición en cuanto al proceso de evaluación ambiental debido a su carácter novedoso y en cierta medida también a la precipitación con que se tramitaron. La variedad de determinaciones que se amparan en los PMM dificulta su evaluación y resulta complejo decidir qué documento de referencia debería haberse aplicado: ¿el correspondiente a los PTOTI, a los instrumentos urbanísticos de desarrollo, el de Planes Generales, o algún otro?. La opción más razonable era acometer su evaluación siguiendo los preceptos directamente de la Ley 9/2006.

Sin embargo, se optó en los tres primeros Planes por exonerarlos del procedimiento de evaluación ambiental en virtud del artículo 24 del Decreto 55/2006. Este es el caso de los PMM de Puerto del Carmen I<sup>6</sup>, Costa Tegui y Corralejo, todos ellos aprobados antes del 29 de mayo de 2012, fecha de la entrada en vigor del documento de referencia para los Planes de modernización.

Sin embargo, y sin que en esencia haya existido una variación en cuanto al tipo de determinaciones emanadas de los PMM, la segunda hornada, la que corresponde a finales de 2012 en adelante, no optaron por la exoneración, sino que redactaron el correspondiente Informe de Sostenibilidad Ambiental en virtud de lo establecido en el antes citado documento de referencia. Este mismo proceder se ha empleado en los nuevos documentos que se encuentran en tramitación y ya en sus fases finales en 2015.

#### 4.1 Idoneidad del proceso de evaluación aplicado

¿Es adecuado el proceso de evaluación ambiental realizado a los PMM?. El problema radica fundamentalmente en la propia esencia de los Planes de modernización y mejora. Mientras éstos sean empleados como instrumentos de renovación, es cierto que los efectos ambientales resultarán esencialmente positivos y por tanto, la exoneración estaría razonablemente justificada. No obstante, algunas de las determinaciones propuestas por los PMM pueden resultar potencialmente impactantes y tener efectos no deseados. Quizás la exoneración resulte un mecanismo legalmente adecuado, pero a nuestro entender insuficiente en algunos casos. El ejemplo expuesto en la tabla 5 no es casual. Durante la redacción del Plan de modernización de Morro Jable se estudió la posibilidad de plantear una operación de sustitución y esponjamiento de la trama urbana<sup>7</sup> que afectaría a los apartamentos Sol Jandía Mar. Su parcela en Morro Jable sería cedida para ejecutar un espacio libre de centros integrados y deportivos (intervención IE-02). En la operación se incluía una modificación de usos del Plan Insular vigente<sup>8</sup> que afectaba a una parcela colindante con el actual Hotel Meliá Los Gorriones, próximo a Costa Calma y, por tanto, alejado de Morro Jable unos diez kilómetros. Esta parcela (figura 2) se encuentra en medio del istmo arenoso de Jandía, en una zona esteparia de valor natural, muy próxima al límite del Parque Natural de Jandía. Esta actuación constituye un ejemplo (quizás extremo) de la dificultad de la evaluación de los PMM si prosperasen determinaciones de tales características. De momento, ha sido transferida al futuro PMM de Costa Calma, sin que pueda atisbarse si finalmente se concretará o no.

<sup>6</sup> hay un Segundo Plan de modernización de Puerto del Carmen, también aprobado definitivamente.


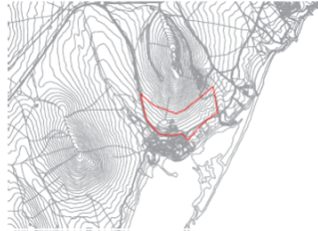

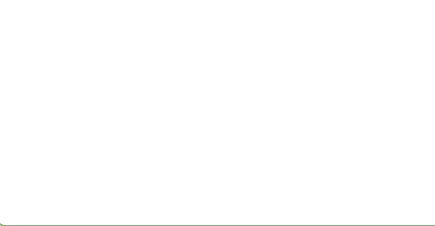
<sup>7</sup> Algo que ya se había planteado anteriormente en espacios turísticos maduros de esta misma isla (González, 2011) y también para Lanzarote (González *et al*, 2006).

<sup>8</sup> Actualmente el PIO se encuentra en redacción. Ya ha sido dado por finalizado, pero falta de acuerdos políticos en la corporación local impiden de momento su tramitación.

**Figura 2. Fragmento de la ficha de evaluación ambiental de la intervención IT-02 SUSNO Los Gorriones**

LOCALIZACIÓN Y DATOS GENERALES	
Denominación de la actuación	SUSNO LOS GORRIONES
Categorización del suelo	Suelo Urbanizable
Unidades ambientales afectadas	B. 3.6. Relieve culminante con matorral xerico sobre arenas

ORTOFOTO	PLANO LOCALIZACIÓN
	
SITUACIÓN ACTUAL	PROPUESTA
	

Fuente: Plan de Modernización de Morro Jable (documento de trabajo).

En cuanto se proponen determinaciones más intervencionistas que las de la mera rehabilitación y renovación del espacio turístico, la solución de la exoneración resulta a todas luces insuficiente. Esta carencia se suple ahora con el documento de referencia, que permite al redactor evaluar las potenciales consecuencias ambientales, urbanísticas y socioeconómicas que pueden derivar de las propuestas de los PMM.

Una cuestión importante es que los PMM, pese a su denominación como «planes», se sitúan como instrumentos casi en el límite de los «programas de actuación». Entonces, resulta complejo determinar si su evaluación ambiental deberá obedecer al procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica, como hasta aquí se ha venido haciendo, o bien responde mejor a la Evaluación Ambiental de Proyectos, dado el nivel de concreción de sus intervenciones.

**Tabla 3. Estructura de contenidos del documento de referencia para los Planes de Modernización**

I. CRITERIOS AMBIENTALES

Eficaces de cara a la evaluación ambiental como “*check-list*” .

II. CONTENIDOS DEL INFORME DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

1. Esbozo del Plan. incluye delimitación, fases y duración, objetivos principales, específicos y ambientales
2. Relación con otros planes
3. Situación actual y evolución en caso de no aplicar el Plan. Incluye inventario ambiental y análisis de alternativa cero
4. Diagnóstico.
  - a. Debe incluir calidad para la conservación, limitaciones de uso y capacidad de uso/potencialidad
  - b. Deber considerar: fragilidad, singularidad y ámbitos y recursos naturales de especial protección
  - c. Analizará los impactos preexistentes
5. Análisis de alternativas
6. Evaluación ambiental
  - a. Identificación de las determinaciones potencialmente generadoras de impacto diferenciando entre suelos rústicos, urbanizables y urbanos
  - b. La evaluación analizará:

- i. Propuestas de nuevas infraestructuras y/o construcciones
  - ii. Cambios y nuevos parámetros urbanísticos
  - iii. Propuestas de ordenación sobre suelos urbanizables
  - iv. Cambios de usos del suelo
  - v. Otras que el evaluador considere
  - c. Se evaluarán los efectos sobre:
    - i. Variables ambientales (del inventario)
    - ii. Zonas ambientalmente sensibles
    - iii. Afección al medio litoral y marino
    - iv. Generación de residuos
    - v. Posible incrementos de consumos de agua y energía, y de emisión de contaminantes atmosféricos, acústicos y lumínicos
  - d. Caracterización de impactos
  - 7. Medidas ambientales correctoras y compensatorias
  - 8. Indicadores y plan de seguimiento
  - 9. Resumen
  - 10. Valoración económica de las medidas ambientales
  - 11. Planos y fichas de evaluación
- 

Las determinaciones previstas en el documento de referencia para la evaluación ambiental de los Planes de modernización (tabla 6), pueden resultar adecuadas si son llevadas a la práctica por lo que la Ley denomina como un “evaluador competente”. Es este último el que debe complementar la evaluación y hacerlo por medio de un análisis más pormenorizado que contemple la valoración de los posibles efectos que pudieran producirse durante la fase de obras, aplicando una metodología más propia de la evaluación ambiental de proyectos y, por tanto, de los estudios de impacto ambiental, que de la evaluación ambiental estratégica que se aplica a planes y programas.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

Los Planes de modernización y mejora turística surgen como respuesta de las políticas públicas a una necesaria renovación del espacio turístico canario. Se constituyen como instrumentos de ordenación y planificación, pero tienen, en su origen y por su propia naturaleza, un difícil encaje en el sistema de planeamiento. Así lo pone de manifiesto el preámbulo de la Ley 2/2013:

*Las disposiciones adicionales [en referencia a la Disposición adicional cuarta<sup>9</sup>] plantean diversas Modificaciones puntuales de la Ley 7/1985, de 6 de abril y también del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 6 de mayo, con el objetivo, por una parte de dar el encaje jerárquico de los Planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad dentro de la ordenación urbanística en el ámbito municipal (...).*

Esta singularidad de los PMM se traslada también al proceso de evaluación ambiental, pues no queda claro cómo debe afrontarse esta última. En 2009, momento en que hacen su aparición los Planes de modernización, no existe en el marco jurídico canario un documento de referencia preciso y concreto para abordar la evaluación ambiental de las intervenciones propuestas por éstos.

Los primeros Planes de modernización y mejora turística resolvieron el proceso de evaluación ambiental mediante su exoneración. La idea del redactor es que los PMM establecen medidas que tienen muy escaso alcance territorial. Y en efecto, coincidimos en que en un alto porcentaje de casos las determinaciones emanadas de estos planes no son constitutivas de impactos potenciales y podrían quedar, por tanto, exoneradas del proceso de evaluación ambiental acogándose al artículo 24 del Decreto 55/2006. En general, las determinaciones que afectan al espacio público se encuentran todas

---

<sup>9</sup> Mediante esta disposición los Planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad quedan incluidos en el marco de la ordenación urbanística municipal.

ellas en esta situación, mientras que aquellas otras de índole privada sí presentan una mayor complejidad y variedad, tal y como hemos visto. De entre estas últimas, las que son puramente de restauración y rehabilitación tampoco deberían generar impactos potenciales. Sin embargo, las que afectan a suelos rústicos o las que implican traslado y ocupación de nuevos suelos, aunque éstos tengan “*sus derechos urbanísticos consolidados*”, sí constituyen determinaciones con un mayor potencial de transformación.

La naturaleza propia de las determinaciones de los PMM sitúa a estos instrumentos urbanísticos en el límite entre los planes y los proyectos en cuanto a cómo deben ser evaluados ambientalmente. Es posible que sus determinaciones efectivamente sean de carácter urbanístico y corresponda por tanto al ámbito de la evaluación ambiental estratégica su valoración. Pero el grado de concreción de las actuaciones y sus repercusiones son de tal naturaleza, que resultaría efectivo complementar aquella con una evaluación ambiental a nivel de proyecto.

Todas las actuaciones propuestas conllevan algún tipo de impacto, en muchos casos positivos, pero no hay que olvidar que, al tratarse en gran medida de obras de reformas, se requerirán recursos, se generarán residuos y también molestias en forma de ruido y polvo. Tampoco debe olvidarse el incremento de la oferta alojativa y el consiguiente aumento de densidades turísticas que éste pueda traer aparejado. El Registro turístico de plazas de alojamiento propuesto por la Ley 2/2013 — derivado al Reglamento que jurídicamente debe instrumentalizarlo—, puede facilitar el control administrativo de estos crecimientos, pero no establece medidas compensatorias o correctoras al respecto. También se habla de crecimientos en altura con la finalidad de mantener los estándares en cuanto a los espacios verdes de cada complejo turístico, pero no parece analizarse explícitamente el cambio del paisaje urbano, o ni tan siquiera los efectos derivados por la sombra que las nuevas alturas pudieran generar. A todo ello se añade el aumento de la carga global que los espacios turísticos deberán soportar al verse incrementadas sus densidades, un aspecto que deberá ser tenido en cuenta necesariamente por los Planes Territoriales de Ordenación Turística Insular para calcular, y limitar, la capacidad de carga de cada núcleo.

En definitiva, La singularidad y “juventud” de los Planes de modernización han generado un problema en cuanto al proceso de evaluación ambiental al que deben ser sometidos. La exoneración fue la primera estrategia empleada, pero en nuestra opinión resulta insuficiente. El Documento de referencia para elaborar Informes de Sostenibilidad de Planes de modernización aprobado en mayo de 2012 ha constituido un importante avance al fijar los criterios ambientales y contenidos mínimos de la evaluación de los Planes de modernización.

Sin embargo, con el fin de completar la evaluación ambiental del posible impacto que las determinaciones de los PMM pudieran llegar a alcanzar, también debería contemplarse aspectos que son más propios de la evaluación de impacto de proyecto, cuestiones como: la generación de ruidos y polvo; la habilitación de zonas de paso para los peatones; la organización del tráfico cuando se produce ocupación de calzada; el control de los horarios de trabajo, adaptándolos incluso a los particulares ritmos de las zonas turísticas; los recursos consumidos; la generación de residuos y dónde depositar los inertes que se generen, buscando una escombrera autorizada o una solución alternativa para su vertido; el correcto acopio de los materiales de obras y de los contenedores de residuos; la elección adecuada de las plantas ornamentales, así como de los sistemas de riego, todo ello encaminado a reducir el consumo hídrico; la correcta canalización de las aguas de escorrentía y de los canales naturales de evacuación, con especial cuidado a la afección a cauces de barranco, la correcta orientación de las nuevas construcciones y de los crecimientos en altura, con cuidado especial a la sombra que proyecten; el empleo de materiales y diseños energéticamente sostenibles, la generación de taludes y su correcto tratamiento, y en general, todos los aspectos asociados a la fase de obra.

Por último, resulta fundamental diseñar un plan adecuado para el correcto seguimiento de los efectos derivados de la aplicación del plan, considerando las partidas presupuestarias necesarias para que este plan de seguimiento y control se materialice de forma adecuada.

En definitiva, se puede afirmar que con el documento de referencia el evaluador dispone de una herramienta eficaz, siempre que sea capaz de fijar con acierto la escala y concreción del análisis y complementa la evaluación analizando la fase de ejecución y sus impactos potenciales. Además,

también resulta fundamental fijar adecuadamente los límites de los ámbitos que pueden acogerse a los planes de modernización y concretarlos en aquellos espacios obsoletos, evitando con ello hacer un uso inadecuado de una herramienta que, como los Planes de modernización y mejora turística, nacen con la finalidad de renovación del espacio turístico y, por consiguiente, no debería emplearse para dar cabida a nuevas actuaciones. Esta evaluación preventiva será la mejor fórmula de garantizar la sostenibilidad de los PMM.

**Referencias y Normas jurídicas:**

Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento.

Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias.

Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias.

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.

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.

Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias.

Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.

Decreto 138/2010, de 23 de septiembre, por el que se desarrolla la previsión en materia de rehabilitación de establecimientos turísticos, contenidos en 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.

Decreto 58/2011, de 4 marzo, por el que se aprueba el Plan para la Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad Turística de Puerto del Carmen-Tías, Lanzarote.

Decreto 14/2012, de 17 febrero, por el que se aprueba el Plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad turística de Costa Teguiise, municipio de Teguiise, Lanzarote.

Decreto 15/2012, de 17 febrero, por el que se aprueba el Plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad turística de Corralejo (municipio de La Oliva, Fuerteventura).

Decreto 90/2012, de 22 noviembre, por el que se aprueba el Plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector turístico de San Bartolomé de Tirajana Maspalomas Costa Canaria (municipio de San Bartolomé de Tirajana, isla de Gran Canaria).

Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de canarias.

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Decreto 123/2013, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el "Segundo Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de Puerto del Carmen (municipio de Tías, Lanzarote).

Decreto 4/2014, de 23 de enero, por el que se aprueba el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de Playa de Mogán (municipio de Mogán, Gran Canaria).

Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.

Ley 9/2015, de 27 de abril, de modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, y de otras leyes relativas a la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, y asimismo de la Ley 4/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la regulación del arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las Islas Canarias.

### **Documentos de planificación:**

Plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad de Puerto del Carmen.

Segunda fase del Plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad de Puerto del Carmen.

Plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad de Costa Teguiise.

Plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad de Corralejo.

Plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad de Maspalomas Costa Canaria.

Plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad de Costa de Mogán.

### **Bibliografía seleccionada**

Butler, R. (1980). "The concept of the tourist area cycle of evolution: implications for the Management of Resources." *The Canadian Geographer*, nº 24, pp. 5-12.

Díaz, A. y Quero, D. (2000), *Rehabilitación de las áreas turísticas en Canarias*. Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente. Gobierno de Canarias. Las Palmas de Gran Canaria.

García, J. I. (2010): "Renovación vs creación de espacios turísticos. Efectos territoriales de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias", en XV Congreso de la Asociación Española de Expertos en Turismo (AECIT). Asociación Española de Expertos en Turismo. Madrid.

Gobierno de Canarias (2006). *Código de Derecho Territorial en Canarias*. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial. Gobierno de Canarias. Las Palmas de Gran Canaria.

González Morales, A. *et al* (2006). *El desarrollo del turismo en Lanzarote*. 2 volúmenes. Ediciones Idea. Santa Cruz de Tenerife.

González Morales, A. (2011). *Cambio socioeconómico, transporte y turismo en Fuerteventura*. Colección Textos Universitarios nº 38. Ediciones Anroart. Islas Canarias.

González, A. y Ramón, A. (2013). "Territorio y políticas turísticas en Gran Canaria: la planificación territorial del turismo", en *Actas I Foro Internacional de Turismo de Maspalomas Costa Canaria*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Canarias.

Simancas Cruz, M. R. (2010): "La renovación edificatoria de la oferta turística de alojamiento en destinos consolidados: la experiencia de Canarias", *Revista de Geografía (Universitat de Valencia)*, nº 87, pp. 23-44.

Simancas Cruz, M. (2011): "El fracaso de la renovación de áreas turísticas consolidadas de litoral a través de la sustitución de la oferta de alojamiento obsoleta: la experiencia de las Islas Canarias", *Cuadernos de Turismo*, nº 27, pp. 869-899.