

Ramón Diaz Hernandez

## Turismo intervención publica en Canarias: transición del modelo cuantitativo al cuaitativo

---

### Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

**revues.org**

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le CLEO, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

---

### Référence électronique

Ramón Diaz Hernandez, « Turismo intervención publica en Canarias: transición del modelo cuantitativo al cuaitativo », *Études caribéennes* [En ligne], 9-10 | Avril-Août 2008, mis en ligne le 08 septembre 2008. URL : <http://etudescaribeennes.revues.org/1232>

DOI : en cours d'attribution

Éditeur : Université des Antilles et de la Guyane

<http://etudescaribeennes.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://etudescaribeennes.revues.org/index1232.html>

Document généré automatiquement le 19 juin 2010. La pagination ne correspond pas à la pagination de l'édition papier.

© Tous droits réservés

Ramón Díaz Hernandez

# Turismo intervención pública en Canarias: transición del modelo cuantitativo al cuaitativo

## Introduccion

- 1 Las Islas Canarias con 7.447 km<sup>2</sup> de superficie accedieron a la condición administrativa de comunidad autónoma dentro del marco de un Estado español constitucionalmente democrático y descentralizado a partir de la aprobación del Estatuto de Autonomía en agosto de 1982, que fue luego reformado en diciembre de 1996. Con el actual sistema político-administrativo, que superaba al anterior - vigente desde 1927 - basado en la división del Archipiélago en dos provincias (Santa Cruz de Tenerife, para las 4 islas más occidentales y Las Palmas para las tres orientales), se consiguió poner de acuerdo a las 7 islas, pacificando las demandas de sus respectivos gobiernos insulares (Cabildos), equilibrando los poderes entre islas centrales y periféricas y llevando a cabo una auténtica revolución educativa. Este sistema lleva funcionando así durante 21 años y se ha consolidado mediante cuatro procesos electorales sucesivos, el último de los cuales tuvo lugar en mayo de 2003. La entrada de España en la Unión Europea en 1986 ha permitido a Canarias como Región Objetivo 1 acceder a importantes recursos para internacionalizar su economía e impulsar su desarrollo.
- 2 Haciendo una apretada síntesis histórica podemos resaltar que la economía y la sociedad de Canarias en las últimas cinco décadas registran dos claras etapas con un desigual impacto en el territorio y en la población: una primera, que llamaremos preturística, caracterizada por la agricultura de exportación a través de diferentes ciclos temporales (orchilla, azúcar de caña, vino, cochinilla, tomates y plátanos) y un activo comercio; y otra segunda, que denominaremos turística por el destacado papel que desempeñan las actividades de servicios orientadas al ocio, comercio, administración, construcción y transportes. En la primera etapa, eminentemente agrocéntrica, que hunde sus raíces en los siglos anteriores a la Conquista por los europeos a finales del S. XV y se cierra en los años sesenta del pasado siglo, podemos decir que, a grandes rasgos, se mantuvo un cierto equilibrio entre el medio natural y los asentamientos y actividades humanas.
- 3 En cambio, en la segunda etapa, fundamentalmente dominada por el sector turístico, que empieza en los años sesenta y persiste hasta nuestros días, ese equilibrio se rompió con un crecimiento poblacional de 2.200.000 habitantes de hecho (último censo oficial de 2002) y la intensificación de ciertos usos como el residencial urbano, rururbano, viario, potentes dotaciones e infraestructuras para posibilitar el desarrollo de la creciente demanda residencial y, a la vez, de una 'industria' turística que genera ya unos ingresos superiores a más del 70% del PIB regional (tabla 1).

**Tabla 1: Comienzo de la transición hacia la hegemonía de los servicios entre 1960 y 1970**

SECTORES DE LA ACTIVIDAD	POBLACIÓN ACTIVA		PRODUCTO INTERIOR BRUTO	
	1960	1973	1960	1973
Primario	54,0	23,8	32,2	11,3
Secundario	18,9	27,8	24,5	27,3
Terciario	27,1	48,4	43,3	61,4

### Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Anuarios Estadísticos de España. (1956-1975)

- 4 El resultado de todo ello revela que el idílico paraíso de postal (puro *geomarketing* para entendernos) de tiempos pasados coexiste con una economía recalentada, devoradora de recursos naturales irremplazables e incapaz de adecuar infraestructuras, educación, sanidad, energía y agua, empleo, confort y seguridad a una población que aumenta por término medio anual a razón de 70.000 nuevos residentes. Se ha llegado a tocar el temible punto crítico: consumimos más de lo que necesitamos y eso siempre pasa factura. Por ejemplo, entre 1997 y 2003 las emisiones de CO<sub>2</sub> aumentaron un 69%, lo que supone que Canarias es la comunidad en donde más crecieron dichas emanaciones que suponen el 4% del conjunto español; otra indeseable excrescencia es el fraude fiscal que ascendió a más de 302 millones de euros o el paro obrero que ronda ya los 108.000 trabajadores y afecta al 12% de la población activa. Se podrían añadir más efectos igualmente nocivos pero la relación se alargaría innecesariamente. Si no fuera así no tendría sentido el que hoy se discuta apasionadamente cómo enfriar el actual proceso, reconducirlo hacia un aterrizaje suave y qué límites poner a la población y a la explotación del territorio y, en particular, a las construcciones hoteleras y extrahoteleras, mediante unas Directrices aprobadas por unanimidad y promovidas por el propio Parlamento autónomo en abril de 2003 (tabla 2).

**Tabla 2: Estructura productiva de la población de Canarias (en % de los ocupados)**

Años	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
1981	18,60	10,90	9,50	61,00
1992	7,09	7,91	9,97	65,82
2002	4,55	6,33	14,97	71,25

### Fuente: ISTAC

- 5 El temor hacia un estallido inmobiliario ha generado una alarma general ante un crecimiento desbocado y la desatracción que ello acarrearía, ha hecho necesaria la intervención pública en el gobierno del territorio antes de que se llegue a cumplir la terrible paradoja de “morir de éxito”. Se ha impuesto la opción más racional de crecer de forma sostenible pero sin renunciar a compatibilizarla con la aspiración a la sociedad de pleno empleo; lo que no deja de ser una cuestión harto difícil, pero apasionante. Naturalmente para visualizar sus resultados habrá que esperar los primeros frutos en los próximos años.

## I. Especialización terciaria intensiva y recalentamiento de la economía

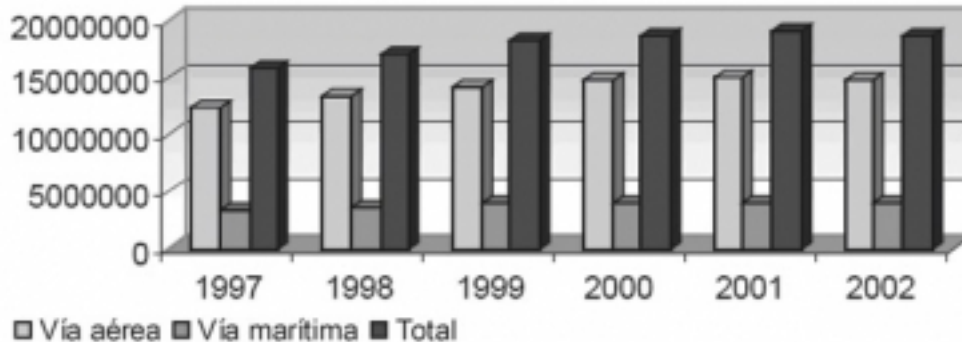
- 6 Como se puede apreciar en las tablas 1 y 2, las actividades encuadradas dentro del sector terciario y la construcción han alcanzado un ritmo frenético. El turismo extranjero generó a lo largo del año 2003 en Canarias una cifra de negocios de casi 11.200 millones de euros, lo que representa un incremento de un 1,5% respecto al ejercicio anterior. La situación se repite con idénticos resultados desde 1997 aproximadamente. Por otra parte, en el presente año 2004 cumple diez años la Reserva de Inversiones de Canarias<sup>1</sup>. Se trata del más potente incentivo fiscal aplicado a las islas mediante el cual se han efectuado cuantiosas inversiones, capitalizado empresas y actividades profesionales a niveles de auténtico récord histórico que podemos calificar sin precedentes conocidos hasta ahora. Coincidiendo con un ciclo expansivo, su papel en la creación de empleo y en el crecimiento económico ha determinado el que se empiece a hablar de los noventa como la “década prodigiosa” de Canarias. Muchas empresas se han fortalecido en efecto con la RIC que han podido así ofrecer precios y servicios más competitivos. El sector terciario, que en 2003 ya daba empleo al 74,14% de los ocupados

canarios (un total de 739,2 mil personas), es prácticamente el más favorecido de la estructura productiva. Promueve un nivel salarial alto en términos relativos que permite dinamizar a su vez el consumo interior de bienes y servicios. Una serie de indicadores globales de carácter socio-económico nos puede servir para ilustrar mejor el creciente auge que ha experimentado nuestra economía en los últimos años. Los expondremos resumidamente a continuación:

- 7 La creación de empresas ha duplicado la media estatal. Sólo en los últimos 4 años el tejido empresarial canario ha crecido en un 13%. Este dinamismo se debe a la prosperidad auspiciada por el presente ciclo de carácter nítidamente expansivo. El PIB canario ha crecido nada menos que un 91% desde 1993 con lo que ha conseguido duplicarse en el momento presente. El valor añadido bruto a precios básicos de la producción regional ha experimentado un crecimiento del 35,62%, puesto que se ha pasado de 17.387.371 a 23.581.435 miles de euros entre 1998 a 2001 (ISTAC, 2002). La inversión global para el Archipiélago recogida en los Presupuestos Generales del Estado ha sido creciente en los últimos ejercicios; sólo para 2004 se superará los 3.000 millones de euros. La inversión canaria bruta en el exterior, entre 1997 y 2001, ha aumentado en un 815,77% lo que significa en términos reales pasar de 310.819 a 2.846.409 miles de euros. En tanto que la inversión extranjera en Canarias se ha elevado también en un 44,85%, pasando de 467.662 a 672.953 miles de euros, pero teniendo en cuenta que en ese mismo período se registraron anualidades de mejores resultados como las de 1999 y 2000 con 2.392.013 y 816.343 miles de euros, respectivamente<sup>2</sup>.
- 8 En cuanto al comercio exterior se refiere cabe destacar que las importaciones han subido un 24,65% entre 1997 y 2002; de 11.240.878 de Tms. de mercancías compradas en 1997 se ha pasado a 14.012.460 Tms. en el 2002. Las exportaciones por su parte han experimentado un incremento todavía muy superior de un 93,87%, debido a que en 1997 se vendían 3.205.199 Tms. en el exterior y en el 2002 se exportaron 6.213.999 Tms. El número de oficinas bancarias y Cajas de Ahorros también ha crecido en un 16%, pasando de 950 sucursales a 1.102 oficinas entre 1997 y 2002. La creación de empleo en Canarias ha duplicado la media del Estado entre 1993 y 2003. En ese tiempo nuestra economía ha sido capaz de generar empleo con mayor intensidad que la media europea. El número de ocupados desde 1993 ha sido de 302.000 trabajadores, lo que supone un crecimiento del 69,4%, dos veces superior a la media del Estado español (32,2%). El número de contratos firmados crece en las Islas a mayor ritmo que en el resto del Estado. El mercado laboral de Canarias se muestra más dinámico y con mayor capacidad de generar oportunidades que el del resto de las Comunidades autónomas. La reducción del paro en Canarias ha evolucionado del inicial 28,23% al 11,13% entre 1993-2003. La disminución en un 17,1% de los desempleados isleños ha supuesto la incorporación efectiva al mercado laboral como ocupados de unas 80.000 personas. Pese a lo cual las cifras de paro forzoso siguen siendo preocupantes en la medida que superan los promedios español y comunitario. La población activa de las Islas ha experimentado un fuerte incremento de un 36,8% en la última década en consonancia con el brusco aumento poblacional, más del doble de la media estatal.
- 9 La comunidad canaria es la menos inflacionista al reducirse ésta en un 40% desde 1993, frente al 18% de la del Estado. Las Islas han pasado de una inflación del 5,3% en el primer lustro de los noventa a sólo un 2,9% en la actualidad. Con ello se favorecen los precios y la competitividad de las empresas. La presión fiscal en Canarias es inferior en 15,6 puntos a la de España y en 21,9 puntos a la de la Unión Europea. La renta disponible bruta de los hogares es 8 puntos superior a la media estatal. La renta disponible bruta de las familias experimenta actualmente un aumento medio anual de 6,5% lo que favorece el consumo y el ahorro. Eso se traduce, además, en una expectativa de vida equiparable a la media comunitaria y una baja tasa de mortalidad de 7,1 por mil. La oferta alojativa (la registrada oficialmente más la irregular) es actualmente superior a las 500.000 camas. Este amplio dispositivo cuenta con capacidad suficiente para acoger a unos 12 millones de visitantes anuales<sup>3</sup> (figura 1). El clima suave, la

distancia a Europa, el carácter de región europea desarrollada, con niveles de trato y ambiente cultural y social identificable, además de la seguridad y carencia de riesgos posibilitan el actual negocio turístico.

10 A su vez, la densificación de las redes viarias que ya superan los 4.336 kilómetros<sup>4</sup> se hace insuficiente para acoger a los 1,3 millones de vehículos que circulan por nuestras islas. En estos momentos hay un promedio de más de 666 vehículos por cada 1.000 habitantes, índice superior en un 50% a la media española. El sector de la construcción (viviendas, rehabilitaciones, infraestructuras, dotaciones y equipamientos) han requerido un creciente consumo de cemento; sólo en el 2002 se alcanzó la cifra de 2.556 .000 de Tms. Tan sólo entre 2002 y 2003 se inició la construcción de 18.500 viviendas, un 22,2% más que en el ejercicio anterior, curiosamente eso se produce en un territorio en el que ya existen más de 80.000



**Figura 1: Entrada de pasajeros según origen y vías utilizadas**

11 viviendas vacías. La favorable coyuntura económica, la creación de empleo, el mantenimiento de unos bajos tipos de interés y el descenso de la rentabilidad de las acciones del mercado de valores (Bolsa) son factores que han impulsado el sector inmobiliario. A ello se agregan otros indicadores sociales como el aumento de la población inmigrante, el descenso del número de miembros por hogar, la multirresidencialidad o las separaciones y segundas uniones matrimoniales. También destacan novedades como la mayor incorporación de la mujer al mundo laboral y la independencia de la que goza en la actualidad. Gran parte de la demanda de agua se tiene que proveer de la desalación de caudales marinos mediante costosas instalaciones industriales (desaladoras y potabilizadoras) que consume importantes cantidades de energía<sup>5</sup>. El consumo energético producido a base de combustibles fósiles y gas natural importados ha crecido en un 4,56 entre 1997 y 2002, que supone en términos reales unos 6.440.657 Mwh. Las construcciones de todo tipo prosiguen a un ritmo vertiginoso imponiéndose sobre un espacio natural cada vez más menguado, agotan recursos básicos como el suelo o el agua y transforman radicalmente el paisaje, especialmente el litoral y las zonas cercanas a las grandes ciudades (tabla 3).

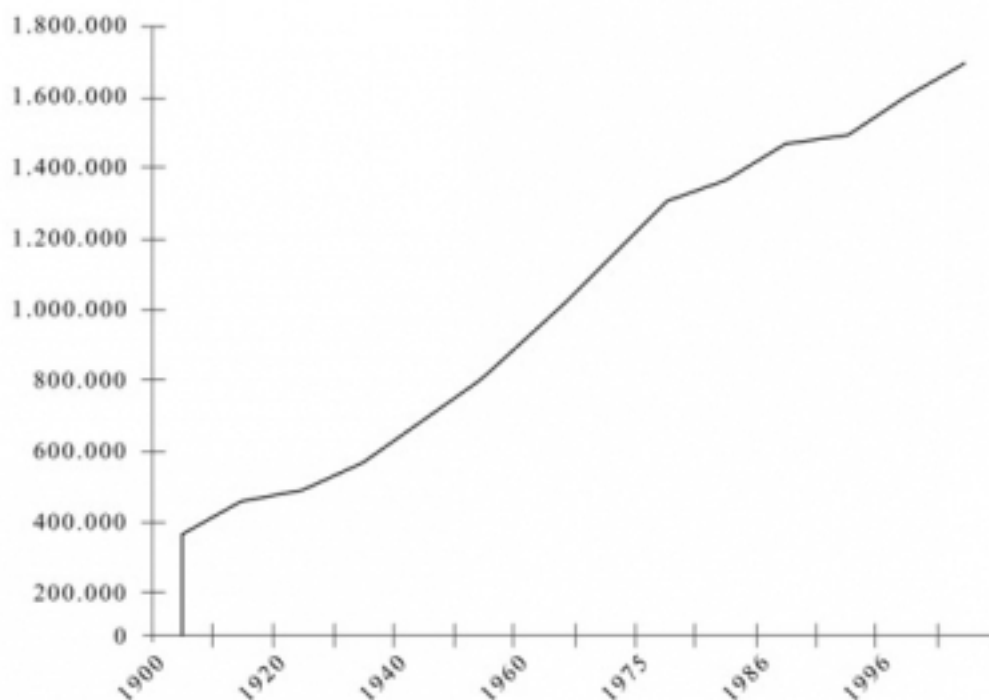
**Tabla 3. Entrada de pasajeros según origen y vías utilizadas**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Vía aérea</b>	12.271.944	13.322.667	14.189.551	14.685.722	15.018.288	14.730.901
Interinsulares	1.935.220	2.005.548	2.231.429	2.370.373	2.451.309	2.407.830
Resto de España	1.913.311	1.967.967	2.107.530	2.343.165	2.429.777	2.544.559
Países Europeos	8.275.728	9.244.670	9.768.628	9.904.244	10.074.168	9.721.228
Países no Europeos.	147.685	104.482	81.964	67.940	63.034	57.284
<b>Vía Marítima</b>	3.424.237	3.628.266	3.971.120	4.071.071	3.977.653	4.027.692
Interinsulares	3.349.863	3.541.227	3.868.109	3.964.389	3.935.422	3.934.119
Resto España	12.948	15.094	14.760	20.601	23.308	15.107
Resto Exterior	61.426	71.945	88.251	86.081	18.923	78.466
<b>Total</b>	15.696.807	16.950.933	18.160.671	18.650.111	18.953.710	18.665.020

Fuente: ISTAC: *Canarias en cifras, 2002*. Gobierno de Canarias.

## II. Insostenibilidad del modelo y desatracción de la oferta alojativa

- 12 Un modelo así tiene por fuerza que generar un impacto pernicioso en la sociedad y en los territorios insulares especialmente. El exceso de presión sobre el territorio comienza a destruirlo todo, y eso nos convierte de hecho y a muy corto plazo en un destino turístico en declive lo cual sería dramático para Canarias si no se pone coto a tiempo (véase la figura 2). Veamos sintéticamente cómo (sin alarmismos) y por qué a nuestro juicio el modelo turístico - crucial para las Islas - ha tocado techo:



**Figura 2: Evolución de la población de derecho de Canarias (1900-2001)**

- 13 La población residente ha crecido en un 19% entre 1991 y 2001 y las densidades medias se acercan a las 300 personas por kilómetro cuadrado, si bien islas tan superpobladas como Gran Canaria alcanzan ya los 545 hab./km<sup>2</sup>. El imán del empleo atrae a una creciente inmigración extranjera, especialmente la de origen comunitario. Pese a que los niveles de pobreza afecta al 17% de los insulares y el paro al 12% de los activos, el alto nivel de vida del resto les convierte en consumidores compulsivos que generan casi 2,0 litros de desperdicios por habitante al día. Como consecuencia de lo anterior, los residuos urbanos, industriales y agrícolas superan la media nacional en un 25%; éstos se acumulan a veces en vertederos no acondicionados, todavía se queman basuras al aire libre, se emplean crematorios obsoletos y se vierten residuos líquidos urbanos directamente al mar. Se está logrando reciclar ciertas cantidades de agua residual, vidrios, papel, chatarra y neumáticos, pero los deshechos orgánicos apenas se reutilizan. La contaminación por vertidos marinos, urbanos e industriales, junto a la polución atmosférica, acústica y lumínica degradan progresivamente los bellos paisajes insulares hasta el agobio por la frecuencia desbordante de uso y pertinaz presencia que se hace en ellos. El ritmo de crecimiento es tan incesante que los servicios y las infraestructuras se ven desbordados cíclicamente. Al poco tiempo de inaugurarse y ponerse en servicio las dotaciones se hacen insuficientes por lo que deben ser objeto de nuevas y sucesivas ampliaciones. La agricultura, que fue en otros tiempos una auténtica hacedora de hermosos paisajes y sustentadora de una cultura ancestral, ha pasado de 105 mil hectáreas de extensión a tan sólo 43,7 mil hectáreas. Pese a su drástica reducción, sigue siendo el principal productor de plátanos de la Unión Europea. En medio de grandes dificultades, las Islas continúan exportando aun tomates y hortalizas, flores y frutas, pero también es la agricultura que consume más fertilizantes y plaguicidas por hectárea cultivada de entre todas las comunidades autónomas españolas.

**Tabla 4: Población extranjera en Canarias según zonas de procedencia (2003)**

	Total extranjeros	Unión Europea	Resto de Europa	América	África	Asia	Resto del mundo
<b>España</b>	2.672.596	587.334	348.713	1.073.190	522.649	128.963	11.747
<b>Canarias</b>	179.698	80.395	7.723	59.833	20.535	10.668	544

**Fuente: Instituto Nacional de Estadística**

- 14 La intensificación de los cultivos agroexportadores ha supuesto una excesiva carga ambiental. El elevado consumo de agua y energía supera en un 20% el promedio español. En algunas islas la sobreexplotación de aguas fósiles mediante pozos y galerías ha favorecido procesos de intrusión marina que, a su vez, han salinizado los acuíferos, además del agotamiento de un recurso natural muy preciado. Por otra parte, el abandono de suelos cultivables facilita la erosión, pérdida de suelos y paisajes degradados. La situación de deterioro ha alcanzado tal dimensión que se ha convertido en una cuestión de auténtica alarma social. La gente corriente lo percibe y muestra su descontento y malestar. Los problemas ambientales de las Islas centran la atención de la ciudadanía y alientan un permanente debate público que ha sensibilizado al conjunto de la sociedad, a las distintas fuerzas políticas y ciudadanas en donde se plantea con insistencia la urgencia de adoptar un nuevo enfoque sustentable en el gobierno del territorio para dirigir la forma, el volumen y el ritmo del crecimiento turístico y de la construcción, haciendo uso de las competencias legislativas y planificadoras que posee la Comunidad Autónoma de Canarias. Y eso no puede ser de otra forma porque el territorio insular por ser escaso, aislado, fragmentado y distante, tiene un valor añadido esencial. En él desarrollamos nuestra trayectoria cotidiana. Su preservación es clave para el bienestar colectivo y para el futuro económico. Constituye un patrimonio insustituible, enormemente

valioso, que por sí mismo debe ser destinatario inmediato de las medidas conservacionistas más eficientes, además de protegerse y entregarse en las mejores condiciones a las nuevas generaciones. Y eso supone limitar algunas actuaciones que se vienen haciendo mal y sin visión de futuro (tabla 5).

El 42% del territorio canario está protegido por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.	Existen en las islas 12.000 especies de animales, plantas y hongos. De todos ellos, el 30% son endemismos	Un total de 65 especies de flora y 170 de fauna constan en el Catálogo Nacional de Espacios Naturales.
El Archipiélago cuenta con 4 Parques Nacionales, 3 Reservas Marinas, 11 Parques Naturales y 7 Parques Rurales	Las islas de Lanzarote, El Hierro y La Palma han sido declaradas Reserva de la Biosfera por la UNESCO	Canarias cuenta también con 10 espacios calificados como Reserva Natural Integral
Existen 16 espacios insulares que constan como Reserva Natural Especial, 51 Monumentos Naturales, 27 Paisajes Protegidos y 19 Sitios de Interés Científico.	Las zonas desforestadas pierden >75 Tms./año equivalentes a 8,5 mm. de espesor de suelo/año	La superficie de monte maderable, abierto y leñoso en Canarias asciende a 84.202 has.

**Tabla 5 : La naturaleza canaria**

### III. El gobierno del territorio y la intervención pública

- 15 El desbordamiento ocasionado por el modelo desarrollista de nuestra economía dio lugar a que el Gobierno canario promoviera el Decreto 4/2001 para formular las Directrices de Ordenación General y del Turismo por entender que el territorio y los recursos naturales, en general, y la actividad turística, en particular, precisaban de una acción que articulase la orientación del desarrollo insular hacia un modelo sostenible. Se acompañó esa intervención con una serie de medidas cautelares tendentes a congelar el crecimiento y suspender el otorgamiento de licencias para la creación de nuevos establecimientos turísticos alojativos. Poco después, el ejecutivo canario emitió el Decreto 126/2001 para contener el crecimiento, y, finalmente, el Parlamento aprueba y pone en vigor la Ley de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias (julio, 2001) para regular las condiciones que deben reunir los establecimientos de la modalidad hotelera con la máxima categoría. También se aprobó por la cámara legislativa regional otra Ley para aplicar específicamente todas las medidas señaladas a las islas de La Palma, El Hierro y La Gomera que de partida presentaban un escaso desarrollo en materia turística y propiciar así un marco de igualdad de oportunidades. Por último, los diputados regionales por unanimidad dan el visto bueno a la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Tienen rango de ley, contienen 200 disposiciones que pretenden reorientar el modelo de desarrollo de Canarias afectando directamente a las actividades constructoras y al turismo
- 16 Todas estas iniciativas institucionales están encaminadas a encauzar la evolución económica y nadie duda que traerá consigo a medio y largo plazo unos efectos saludables. Se hacía necesario no demorar la reorientación del modelo cuantitativo de desarrollo por otro modelo que enfatice los rasgos cualitativos cada vez más demandados por los visitantes, por la propia sociedad insular y por los mismos oferentes de ocio y tiempo libre. Pero, sin duda, el efecto más provechoso para nuestra incipiente democracia ha sido el de generar por primera vez un cálido debate público sobre el futuro del territorio, sobre la necesidad de implantar la popularmente denominada “moratoria turística” y la reorientación de nuestro modelo de



desarrollo en el marco de la sostenibilidad<sup>6</sup>, apoyada esencialmente en estos ejes que se relacionan a continuación:

- 17 Elevación al rango de valor estratégico del patrimonio natural canario. Dado que hay que hacer un uso racional del suelo no se autorizarán nuevos proyectos turísticos. Se desclasificará el suelo destinado a usos turísticos que no hayan sido urbanizados. En contraposición, se permitirá la renovación del parque hotelero antiguo y se cualificará la nueva oferta resultante. En el futuro se primará el uso generalizado de nuevas tecnologías en energías renovables y reciclaje. Acatamiento de que sólo mediante el fortalecimiento de las políticas de sostenibilidad territorial y contención de las fuertes densidades urbanas se puede hacer realidad lo que la Unión Europea quiere imponer a Canarias como es la protección especial de casi la mitad de su territorio antes del año 2006 por medio del programa ecológico Red Natura 2000. A partir de ahora se concederá mayor protagonismo al transporte colectivo frente al desbordante parque móvil. Igualmente se fomentará la cohesión social y la actividad económica para alcanzar a medio plazo la sociedad del pleno empleo. Es decir, se intenta que el objetivo de la cohesión social y económica europea, que es en el presente una gran obsesión, se incorpore también al marco territorial adecuado. Mantenimiento del equilibrio entre territorio y actividad económica. En este sentido las Directrices aplican a Canarias la Estrategia Territorial Europea.
- 18 Por su parte, las Directrices de Ordenación del Turismo fijan los criterios para definir el modelo de desarrollo sobre la base de la sostenibilidad, estableciendo las condiciones para determinar los ritmos y límites de crecimiento del sector turístico en función de la capacidad de carga de cada sistema insular, a fin de compatibilizar la actividad turística con la protección de la calidad de vida de la población y la preservación de los recursos paisajísticos y el patrimonio natural y cultural canario. Las Directrices pretenden articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias y, en tal sentido, coordinando los distintos niveles competenciales, orientar las políticas hacia un modelo de desarrollo socialmente justo, económicamente favorable y ambientalmente respetuoso con la geografía del Archipiélago. El objetivo marcado por la Comunidad autónoma de Canarias es, para decirlo en términos más claros, el de autolimitar la oferta y eso pasa por dar un giro copernicano en la dirección del sistema productivo regional para que haga compatible la creación de riqueza y empleo con la conservación del medio ambiente. Es este y no otro el gran desafío que tienen las Directrices que afrontar de ahora en adelante. Mientras se desarrolla ese crucial proceso se precisa simultáneamente actuar en defensa del territorio en aspectos tan urgentes como es el desbordante fenómeno de los residuos y la energía; sin la menor duda, los dos principales problemas medioambientales del Archipiélago. Como ya se dijo con anterioridad, los habitantes de nuestras islas producen anualmente más de tres millones de toneladas de residuos, superando en un 25% la media estatal. Para abordar este asunto se ha tenido que impulsar un Plan Integral de Residuos Sólidos de Canarias (PIRCAN) en octubre de 2001 que invertirá unos 335 millones de euros entre los años 2001-2006. El PIRCAN pretende contribuir al desarrollo sostenible de Canarias racionalizando la gestión de residuos a través de su reducción, reutilización, reciclaje, valorización y eliminación. Sus propuestas se dirigen a la dotación de infraestructuras, especialmente complejos medioambientales y puntos limpios. Dada la envergadura del problema, si no se concentran los esfuerzos institucionales en la eliminación de vertidos el resultado sería catastrófico.
- 19 En cuanto a la creciente demanda energética, Canarias está apostando también por las energías renovables. En energía eólica se cuenta ya con una potencia en funcionamiento de más de 110.000 kilowatios, cifra que se espera elevar a 210.000 en próximos años. También se exploran las posibilidades que brindan la energía solar y la biomasa. En tiempos pasados, los imperativos de la necesidad no exenta de negligencias, aliada a la incultura y a cierta tolerancia institucional han hecho de la contaminación y el incumplimiento de la

normativa del suelo un deporte generalizado. Contra este auténtico despropósito colectivo y en defensa del territorio de Canarias, la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural (organismo creado al amparo del Texto Refundido de las leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo) desempeña un papel decisivo. En efecto, desde 2000 hasta el actual momento, viene realizando acciones muy decididas (derribos, demoliciones, apertura de expedientes sancionadores, órdenes de ejecución y otras actuaciones contra actos indisciplinarios por parte de empresas, administraciones y particulares) en cumplimiento de la Ley y como expresión de la voluntad política de erradicar la costumbre, sostenida hasta ahora por una insana convicción de impunidad de construir ilegalmente inmuebles y edificaciones en suelo rústico, en el litoral o en los espacios protegidos. Estas acciones suponen un enérgico paso adelante en la erradicación de las construcciones clandestinas e implantar una nueva cultura del territorio que haga entender por fin a los ciudadanos que quien edifica sin permiso o contamina comete un delito, que será sancionado porque perjudica al resto de sus vecinos e impide el uso y la ordenación racional de recursos tan escasos como es el suelo, imprescindible para garantizar el nivel de vida de todos los habitantes.

- 20 Con estas determinaciones se pretende fijar criterios suficientes como para definir el modelo de desarrollo turístico con el que se debe dotar nuestro Archipiélago para poder competir en cantidad y calidad en los próximos años en medio de una oferta mundial cada vez más variada, selecta y asequible. Por ello Canarias debe establecer las condiciones para determinar los ritmos y límites de crecimiento del sector turístico en función de la capacidad de carga de cada sistema insular a fin de compatibilizar la actividad turística con la protección de la calidad de vida de sus habitantes, la preservación de los recursos paisajísticos y el patrimonio natural y cultural canario. Y como es de esperar, en estas reflexiones la disciplina geográfica (junto a otras variables del conocimiento) tiene que estar presente ofreciendo una visión integral como ciencia especialista en el territorio.

## Conclusiones

- 21 De todo lo expresado hasta aquí cabe concluir este ensayo recapitulando los argumentos en que se han centrado tanto el diagnóstico como la terapia adecuada a una situación que se había tornado incontrolada y desbordante. A partir de ahí y con la participación ciudadana y un amplio consenso institucional, político y social se decide al fin sobre cuando, cómo y por qué se hace necesaria la intervención pública en el reencuzamiento de la economía imponiendo a los actores empresariales e institucionales un conjunto de condiciones para preservar la perdurabilidad de los recursos, empezando por el más sensible a todo medio insular como es el territorio. En esencia se trata de replantear estas tres cuestiones básicas:
- 22 Primero, la situación descrita ha determinado que se produzca un giro radical en el modelo de gestión del territorio. Las Directrices Generales de Ordenación del Territorio de Canarias (abril de 2003) desarrollan el Texto Refundido de las leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (mayo de 2000) y significan que, por primera vez en la historia del Archipiélago, se intenta gobernar el territorio de verdad, a nivel efectivo, desde el ámbito regional y desde el Gobierno de Canarias, cuando hasta ese momento siempre se había hecho desde los ámbitos municipales e insulares. En efecto, hasta la entrada en vigor de las Directrices, eran los ayuntamientos y cabildos insulares los que en virtud de sus competencias tenían la iniciativa en materia de ordenación del territorio. Ahora, en cambio, es el gobierno regional quien establece las reglas a todas las demás instituciones de acuerdo con unos objetivos, criterios e intereses generales para todo el Archipiélago. A partir de este momento sí existe una voluntad decidida de gobernar el territorio. La situación anterior era una derivación de responsabilidades que terminaba en el Gobierno regional como ente tutelar pero sin que este tuviera plena capacidad para marcar unas pautas. Segundo, el turismo ha

tenido en Canarias una regulación de baja intensidad lo que no deja de ser paradójico cuando esta actividad es fundamental en la economía del Archipiélago. Se dice que la no intervención pública en este subsector se debe a que siempre se consideró el turismo como algo coyuntural e intocable con cuyos beneficios se compensaba la balanza comercial y se desarrollaban otros sectores. De ahí que no fuese bien aceptada por la sociedad canaria, en donde ha prevalecido una cierta cultura de identificación de turismo con servilismo. Tal es así que aun hoy día se trata de un sector con empleo precario, escasa especialización y bajas retribuciones, además de apropiarse de espacios de gran valor natural en las cercanías del litoral. La mentalidad social que ha existido pretendía de alguna manera ver si se conseguía con el turismo escapar del turismo (F. García Márquez, 2003); es decir, instrumentalizarlo en beneficio del desarrollo de otras actividades consideradas más serias. A estas alturas, esas dudas han desaparecido; hoy está claro que el futuro sigue siendo turístico. Por eso las Directrices quieren reordenar el turismo empezando por limitar la oferta prohibiendo destinar más suelo a nuevos alojamientos y desclasificar de su uso turístico el suelo que no se haya urbanizado. También se pretende renovar el parque hotelero y apartamentos, mejorar la oferta elevando su categoría y limitar de momento a un máximo del 1% anual el crecimiento de nueva planta hasta 2006. Con esas medidas se paraliza la construcción de 850.000 nuevas plazas hoteleras turísticas que supondrían una sobreoferta y un efectivo hundimiento de los precios. Y en tercer lugar, el Gobierno regional vincula el desarrollo sostenible de las Islas a la capacidad de una ordenación demográfica. En el Archipiélago no se podrá aplicar con garantías de éxito una nueva política de desarrollo sostenible si paralelamente no se incluyen en el marco de estas políticas una revisión profunda del modelo de evolución demográfica. En este último sentido conviene señalar que existe en estos momentos un debate ciudadano sobre la necesidad de una Ley de Residencia, de adoptar medidas para limitar el acceso a la propiedad a los no residentes, imponer una penalización fiscal a las segundas residencias y viviendas vacías, acentuar los controles y la regulación de los flujos de entradas en puertos y aeropuertos de falsos turistas o establecer políticas de movilidad laboral y vinculación de ayudas públicas a las empresas que contraten mano de obra nativa.

---

### **Bibliographie**

*Boletín Oficial De Canarias*. 2001. Texto Refundido de las leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

*Boletín Oficial De Canarias*. 2003. 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.

*Consejo Económico Y Social De Canarias*. 2003. Informe anual. La economía, la Sociedad y el Empleo en Canarias durante el año 2002. Las Palmas de Gran Canaria.

Díaz Hernández R. 2003. *La población y la insularidad*. Crecimiento y distribución de la población canaria. In Actas del Xº Encuentro Histórico España-Suecia: Islas con Historia. Reflexiones sobre el pasado y el presente desde España y Suecia, ULPGC - Fundación Berndt Wistedt, p. 101-126.

González Vieitez A. 2003. *El modelo económico de Canarias*. In Actas del Xº Encuentro Histórico España-Suecia: Islas con Historia. Reflexiones sobre el pasado y el presente desde España y Suecia, ULPGC - Fundación Berndt Wistedt, p. 77-100.

Instituto Canario De Estadística. 2003. Canarias en cifras, 2002.

Instituto Canario De Estadística. 2001. Anuario estadístico de Canarias, 2000.

---

### **Notes**

1 La Reserva de Inversiones de Canarias (RIC) es un poderoso instrumento fiscal, compensador por la pérdida de las peculiaridades fiscales de Canarias al ingreso en la Unión

Europea, por medio del cual los beneficios empresariales reducen su fiscalidad a cambio de que lo reinviertan. Es por lo tanto un incentivo a la inversión mediante el ahorro de impuestos a los empresarios.

2 Instituto Canario de Estadística (2003): *Canarias en cifras 2002*, pp. 33.

3 Solamente el turismo extranjero generó a lo largo del año 2003 en Canarias una cifra de negocios por encima de los 11.000 millones de euros. Pero si nos atenemos a las cifras de pasajeros interinsulares, procedentes del resto de España, de países europeos y no europeos, los valores obtenidos van desde los 15.696.181 en 1997 a los 18.758.593 de 2002 lo que representa una cifra de ingresos mucho más elevada todavía.

4 En esta cifra no se incluyen los caminos vecinales de carácter municipal, del Ministerio de Defensa, de otros organismos autónomos y de diferentes instituciones.

5 Solamente la isla de Gran Canaria se ve obligada a importar más de cien millones de toneladas de petróleo al año para producir agua desalada, que se traduce en un gasto que supera los 22,3 millones de euros.

6 La cumbre de Gotemburgo de la Unión Europea, celebrada el 15 y 16 de junio de 2001, acordó poner en marcha la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible e invitar a los países miembros a elaborar las suyas.

---

### ***Pour citer cet article***

Référence électronique

Ramón Díaz Hernández, « Turismo intervención pública en Canarias: transición del modelo cuantitativo al cualitativo », *Études caribéennes* [En ligne], 9-10 | Avril-Août 2008, mis en ligne le 08 septembre 2008. URL : <http://etudescaribeennes.revues.org/1232>

---

### ***À propos de l'auteur***

**Ramón Díaz Hernández**

Doctor en Geografía Humana, Universidad de La Laguna y Universidad Las Palmas de Gran Canaria

---

### ***Droits d'auteur***

© Tous droits réservés

---

### ***Résumé / Abstract / Resumen***

Confronté à une surfréquentation touristique, le Gouvernement local des Îles Canaries a publié un Arrêt (4/2001) qui reformule les Orientations Générales du Territoire et du Tourisme. L'objectif est de s'entendre sur les bases d'un modèle de développement insulaire soutenable, en mettant l'accent sur la gestion des ressources naturelles en général et le tourisme plus particulièrement. Cet Arrêt a été accompagné de normes dont l'objectif est de limiter la construction de nouveaux bâtiments hôteliers. Peu après, le Gouvernement a publié l'Arrêt 126/2001 qui limitait le développement touristique. Le Parlement adopta un autre Arrêt, la «Ley de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias» (juillet 2001) qui détermine les conditions exigées aux établissements hôteliers de plus haute catégorie. Le Parlement donne aussi son accord à l'Arrêt 19/2003, «Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias».

**Mots clés :** surdéveloppement et développement soutenable, orientations générales, îles Canaries, gouvernement du territoire, étape touristique, étape pré-touristique

Faced with excesses tourism, the local government of the Canary Islands issued a judgement (4 / 2001), which reformulates General Guidelines of Territory and Tourism. The aim is to set up the basis of a model of sustainable island development, with emphasis on natural resource management in general and tourism in particular. This decision was accompanied by standards whose objective is to limit the construction of new buildings for hotels. Shortly thereafter, the Government issued the ruling 126/2001 which limited the development of tourism. Parliament adopted another decree, "Ley de Medidas Urgent en Materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias" (July 2001) which determines the conditions required for hotels higher category. The Parliament also gives its agreement to stop 19/2003, "Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias."

**Keywords :** step tourism, pre-tourism, overdevelopment and sustainable development, government of the territory, general guidelines, Canarias islands

El desbordamiento ocasionado por el modelo desarrollista de nuestra economía dio lugar a que el gobierno canario promoviera el Decreto (4/2001) para formular las Directrices de Ordenación General y del Turismo por entender que el territorio y los recursos naturales, en general, y la actividad turística, en particular, precisaban de una acción que articulase la orientación del desarrollo insular hacia un modelo sostenible. Se acompañó esa intervención con una serie de medidas cautelares tendentes a congelar el crecimiento y suspender el otorgamiento de licencias para la creación de nuevos establecimientos turísticos alojativos. Poco después, el ejecutivo canario emitió el Decreto 126/2001 para contener el crecimiento, y, finalmente, el Parlamento aprueba y pone en vigor la Ley de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias (julio, 2001) para regular las condiciones que deben reunir los establecimientos de la modalidad hotelera con la máxima categoría. Por último, los diputados regionales dan el visto bueno a la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.