



SUGERENCIAS  
AL AVANCE DE LA REVISIÓN  
DEL PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN DE  
LANZAROTE (PIOL)

**AL EXCMO. Sr. PRESIDENTE DEL CABILDO DE LANZAROTE**

D. FERNANDO GÓMEZ AGUILERA, en calidad de Director de Actividades Fundacionales de la FUNDACIÓN CÉSAR MANRIQUE, y con domicilio a efecto de notificaciones en la propia sede de la Fundación (Taro de Tahíche, 35507-Tahíche), mediante el presente escrito, comparezco en el trámite de información pública del Avance del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote, cuyo anuncio se publicó en el BOC el pasado 26 de mayo de 2010, ampliándose el plazo previo de 45 días durante un mes más, según el anuncio publicado en el BOC el 9 de septiembre de 2010, y vengo a formular las siguientes sugerencias:

## ÍNDICE

### **I. La FCM ANTE EL AVANCE DEL PIOL. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO**

### **II. CAMBIO DE ÉPOCA: LANZAROTE ANTE SU FUTURO**

1. Afrontamos un cambio de época, el futuro será diferente y Lanzarote ha de abordar la redefinición de su futuro
2. Lanzarote, muy vinculada por el turismo al marco global, ha de afrontar el cambio de ciclo histórico y diseñar estrategias integradas en amplios marcos temporales con objetivos a 2020 y visiones a 2035/50
3. El reposicionamiento de Lanzarote requiere redefinir el turismo con menos plazas alojativas, económicamente diversificado y desarrollando las potencialidades endógenas
4. El modelo territorial y urbano es trascendental, porque determina la dimensión y distribución de la oferta urbanística, sus cargas ambientales y su capacidad de adaptación a los límites de biocapacidad insular
5. Marca ‘Lanzarote Reserva de Biosfera’, escenarios de balance cero en los ciclos recursos/residuos, neutralidad en carbono y energías renovables 100% en torno a 2035/50
6. Convertir los retos del cambio en oportunidades para Lanzarote exige una gobernanza ejemplar

### **III. AVANCE DEL PIOL: OBJETIVOS INCOMPLETOS Y FALTA DE PROPUESTAS CONVINCENTES EN CUESTIONES CLAVE**

1. Avance del PIOL: buenas formas y poco fondo
2. El discutible concepto de sostenibilidad que maneja el Avance

3. Una mayor profundidad en el análisis sobre las potenciales interrelaciones entre el cambio de ciclo histórico y el sistema insular permitiría comprender mejor algunos problemas clave del proceso de cambio en la isla
4. El Avance del PIOL debería incorporar el redimensionamiento urbanístico y el cambio climático, y concretar objetivos deseables en escenarios de cambio a medio y largo plazo
5. Se percibe una seria contradicción entre los objetivos y las propuestas del Avance del PIOL con relación a la reducción de la huella ecológica y las “emisiones 0” y el aumento de la oferta de servicios generales/energéticos
6. El Avance del PIOL carece de un posicionamiento congruente sobre la limitación de la capacidad de alojamiento previsto en la isla
7. El Avance del PIOL tampoco ofrece propuestas concretas sobre el dimensionamiento urbanístico en las zonas turísticas y en Arrecife, ni sobre los hoteles ilegales
8. Al Avance del PIOL le falta ambición y perspectiva sobre la cuestión energética
9. A pesar de una formulación que parece razonable con relación a la movilidad insular, sin embargo las propuestas de nuevos viarios pueden resultar irrazonables
10. La ejemplaridad de la gobernanza en el ámbito urbanístico debiera estar contemplada en el Avance del PIOL y, sin embargo, no se hace
11. Insuficiente contenido documental y presentación mejorable
12. Informe DELPHI y toma más amplia de información
13. Un modelo territorial “transformador” sólo en apariencia

# I

## La FCM ANTE EL AVANCE DE LA REVISIÓN DEL PIOL.

### INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

I. Al afrontar la redacción de la Revisión del Plan Insular y analizar su Avance, convendría recordar que el PIOL constituye la herramienta de ordenación más potente que haya creado legislación autonómica alguna. En el sistema canario de planeamiento no hay otro instrumento que prevalezca sobre él, salvo las Directrices de Ordenación que, como su propia denominación indica, se mueven en un nivel orientador, director. El resto del planeamiento -incluido el PTEOTI-, sea general o sectorial, ambiental o territorial, y aunque lo formule el Gobierno de Canarias, se ha de supeditar al modelo integrado que defina el Plan Insular, a las determinaciones de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística que establezca dicho Plan. De ahí su relevancia, la trascendencia del proceso de revisión del Plan actualmente en marcha y la necesidad de que la sociedad lanzaroteña contribuya, en la mayor medida posible, a la configuración de un modelo insular idóneo y completo, realmente sostenible.

El objeto de un Avance de planeamiento es analizar, desde el conocimiento de las diferentes dimensiones de la realidad insular, las alternativas de ordenación posibles y exponer las grandes líneas de la ordenación propuesta, propiciando el debate ciudadano e informando la decisión institucional en el proceso de concreción del Plan definitivo. Para ello, es necesario que el documento plantee abiertamente los problemas, elementos y alternativas del modelo, y que lo haga de una forma clara, sencilla y accesible, que facilite la comprensión, discusión y decisión. Lamentablemente, el documento de Avance sometido a participación ciudadana por el Cabildo Insular de Lanzarote dificulta este crucial objetivo, al eludir cuestiones sustantivas para la definición del modelo insular y no plantear, representar ni analizar, real y efectivamente, las alternativas posibles. La revisión del Plan Insular de Lanzarote debería presentar, sin reservas, los problemas territoriales —con sus derivaciones económicas, ecológicas y sociales— de la isla, para poder debatir y consensuar

abiertamente soluciones de futuro acordes con el interés general. Sin embargo, se observa que el Avance de la Revisión del PIOL muestra graves carencias en el diagnóstico-información y las propuestas sobre los conflictos y las soluciones a los principales problemas territoriales que tiene planteados la isla. Al mismo tiempo, se soslayan o malinterpretan aspectos directamente relacionados con las competencias del Plan y se enuncian numerosas cuestiones y objetivos ligados a la sostenibilidad ambiental que escapan a dichas competencias. Por ejemplo, se plantean objetivos tan ambiciosos como los de conseguir emisiones cero o reducir su huella general de deterioro ecológico, a la vez que se renuncia a otros mucho más claros y concretos que controlen la urbanización del territorio y, por ende, las emisiones y huellas del metabolismo urbano de la isla. Son estas indefiniciones territoriales las que convierten en gestos ceremoniales los objetivos reiterados de conseguir que Lanzarote contribuya con emisiones cero a “mitigar el cambio climático” o a “minimizar su huella ecológica”. Falla, pues, el Avance en esta decisiva cuestión, al soslayar los principales conflictos existentes relacionados con la contención del proceso de urbanización.

II. El Avance de la Revisión del Plan Insular de Ordenación coloca a Lanzarote ante desafíos fundamentales para su territorio, su economía y, en general, su propio futuro. Como en otras ocasiones, la Administración, los técnicos y la sociedad insular están ante una ocasión histórica, pero hoy en un contexto específico marcado, en la perspectiva global, a grandes rasgos, por las grandes incertidumbres que suscitan el cambio climático, la cuestión energética, el probable fin del crecimiento de los flujos turísticos (que abocará a cambios estructurales en la economía del turismo) y la evolución de una crisis económica como la actual de horizontes abiertos. En lo que concierne a la proyección local, concurren asimismo circunstancias particulares de relevancia: la sobreoferta de plazas turísticas; los conflictos generados por la anulación en sentencia firme de más de diez mil plazas alojativas muchas de ellas en funcionamiento y abocadas a su desaparición; el estancamiento de la gestión sostenible de los recursos; la amenaza en ciernes de implantación de oferta de ocio complementaria susceptible de generar impactos no deseables sobre el territorio y la calidad de la oferta banalizando el destino; la corrupción política y empresarial; la atrofia y descrédito de las instituciones públicas... No pocos indicios, pues, parecen situarnos ante un nuevo ciclo histórico para la humanidad y, de forma particular, para la propia Lanzarote.

En 1973, la isla, consciente del enorme y frágil valor de su territorio, su paisaje, su biodiversidad y su cultura, estimulada por la actitud de César Manrique, formuló un instrumento de ordenación insular cuando aún faltaban 14 años para que tales mecanismos existiesen legalmente en Canarias. Y, en el momento de surgir, fue también Lanzarote la primera en formular un Plan Insular que, en 1991, se adelantó otros 12 años al resto del Archipiélago en la fijación de límites al crecimiento de plazas turísticas, desde el planteamiento de un territorio y una sociedad sostenibles, duraderas, cuidadosas en la gestión de su singularidad y el consumo de sus recursos. El Plan Insular desde entonces vigente no se caracteriza sólo por la atenta comprensión de la limitada capacidad de carga de la isla, sino también por la decisión de ordenar integralmente el territorio insular desde la propia isla y desde una visión conjunta de la misma.

Esta sensibilidad, traducida en fórmulas de planeamiento, no surgió espontáneamente. Nació de una cultura de identificación y comprensión del propio territorio desarrollada por la sociedad lanzaroteña, que se convirtió en impulso ordenador desde el Cabildo Insular, bajo la dirección de José Ramírez Cerdá, y el liderazgo moral, simbólico y activista de César Manrique. Dicha dinámica, a su vez, fue forjando esa y aludida dimensión central de la cultura territorial insular, que, desde 1993, ha tenido por marco la primera, una vez más, de las Reservas canarias de la Biosfera que abarca la totalidad de una isla: la variable de la capacidad de carga y de los límites del crecimiento, de la planificación integrada, esto es, de la esfera insular de decisión. En el transcurso de estos años, esta cultura territorial basada en el establecimiento de límites y en una concepción integral del territorio, ha consolidado su validez científica y, lo que es más importante, si cabe, se ha reafirmado socialmente hasta constituir, con sus flaquezas y aciertos, un indiscutible signo de identidad de la isla y de sus gentes, aunque la presión y la amenaza a la singular y frágil riqueza insular permanecen e incluso se han incrementado, pese a la crisis inmobiliaria y a las circunstancias económicas. Conviene recordar que, en desarrollo de los principios de sostenibilidad, incluso las Directrices de Ordenación General fijan específicamente para Lanzarote la necesidad de establecer ritmos de crecimiento adecuados a su limitada capacidad de carga social y a la fragilidad ambiental de la isla.

La revisión integral del modelo insular reabre, pues, el determinante debate sobre el futuro de Lanzarote, en un marco de debilidad institucional, desconfianza generalizada en los administradores públicos, conciencia de saturación en el desarrollo inmobiliario-turístico, crispación mediático-política, corrupción y conflicto judicial en torno al territorio. Si el abandono de un planeamiento insular sostenido sobre el control del crecimiento resulta de todo punto inaceptable, invalidando el Avance, en lo que concierne a la Fundación César Manrique (FCM), los problemas causados por la indisciplina urbanística de ayuntamientos y promotores, que siguieron concediendo licencias y construyendo al margen de las limitaciones establecidas en el PIOL, constituyen un asunto crucial del planeamiento del que la revisión del Plan tampoco puede ni debe desentenderse. El hecho de que dos millones de metros cuadrados de licencias municipales concedidas irregularmente, hayan sido declaradas ilegales por los tribunales, con sentencias firmes, es decir, sin posibilidad de apelación, plantea un problema de primer orden que debería afrontarse sin mayor dilación por los efectos de erosión democrática y de afección al propio sector que está ocasionando. La importancia del tema no sólo tiene que ver con la indisciplina urbanística, sino con la propia actividad turística de la isla, porque la obligación de derribar las edificaciones ilegales que podría derivarse de un número indeterminado de estas sentencias afecta a un 12 % del total de la planta alojativa insular en funcionamiento y la más moderna. El Avance, sin embargo, se limita a mencionar de pasada el tema en la Memoria de Información (Vol. I, p.160), ignorando el problema en el resto del documento. Es obvio que la revisión del PIOL no puede eludir el tema, ni a nivel informativo y de diagnóstico, ni a nivel de ordenación, máxime cuando existe incluso un anteproyecto de ley —no recogido en el Avance— específicamente diseñado para resolver este problema combinando la demolición con posibles compensaciones para legalizar algunos de los edificios irregulares, cuando así fuera posible dentro del marco legal.

Cualquier paso en la revisión del planeamiento insular que desatienda estas circunstancias a la hora de diagnosticar la realidad sobre la que debe actuar estará abocado a profundizar o abrir brechas de desencuentro y desafecto. Pero también estará condenando su viabilidad social y su eficiencia, en un momento en que el paro insular está en el 30 % poniendo en entredicho el modelo de éxito y bienestar defendido por quienes apostaron por más ladrillo y más plazas alojativas conduciendo a la sobreoferta actual y causando una pérdida de calidad del destino Lanzarote que hoy



pocos discuten. En la tarea de reorientación de esta dinámica convendría implicarse desde ya replanteando adecuadamente las decisiones. Desgraciadamente, el Avance del PIOL desecha y rompe la línea de identidad histórica en la isla (desarrollada mediante instrumentos supramunicipales de planeamiento que han sido pioneros en España) en términos de cultura de los límites, y, con un discurso envuelto en sostenibilidad verbal, apuesta por un muy discutible planteamiento a futuro de ecoeficiencia tecnológica, que, al margen de estrategias de contención del crecimiento turístico y la urbanización del suelo, ausentes de los objetivos y medidas propuestas, resolvería por sí solo los conflictos territoriales, turísticos, energéticos, de equilibrios sociales, económicos, de servicios públicos y bienestar. Desatendiendo tanto la dinámica propia de la isla en materia de planeamiento como el mandato de las Directrices del Gobierno de Canarias se opta por enfoques obsoletos de un planeamiento tradicionalmente limitado a regular el mercado del suelo, en tanto que se desentiende también de cualquier reflexión y actuación estratégica sobre el turismo a medio y largo plazo. La consecuencia es que se esboza un modelo futuro de isla bien distinto del que hasta ahora parecía desearse colectivamente, tal y como se desprende de las propias encuestas incorporadas a la fase de diagnóstico, incomprensiblemente desatendidas a la hora de enfocar el Avance. Aun siendo cuestionable la metodología empleada -Delphi-, que toma en cuenta tan sólo la opinión de agentes cualificados, sin incluir sensibilidades sociales generales, incluso así, de la información recogida se desprende un inequívoco rechazo a continuar por la vía del crecimiento alojativo turístico, conclusión que luego es obviada a la hora de determinar los criterios estratégicos del Plan.

III. En el *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español* (Ministerio de Vivienda, 2010) se especifica que “la principal tarea del planeamiento consiste en gestionar, en régimen de escasez y en beneficio de toda la colectividad, dos stocks patrimoniales de primer orden: el del suelo y el del patrimonio construido”, algo que incumple el Avance del PIOL, al renunciar a retomar y actualizar las políticas de contención urbanizadora que se vienen aplicando desde hace más de treinta años en la isla. Como también rehúye enunciar con claridad los conflictos que acarrearán, para darles soluciones a la vez consensuadas, duraderas y acordes con el modelo turístico propuesto. No sólo se omite el cálculo de capacidades y el establecimiento de límites, sino que se orilla cualquier propuesta sobre estándares constructivos y mecanismos - tipologías y densidades- que favorezcan la calidad y contribuyan a ahorrar en el

consumo de suelo. En esta línea, elude, desde luego, cualquier reflexión o propuesta sobre la conveniencia, incluso, de redefinir el turismo insular con menos plazas alojativas de las existentes en la actualidad, esto es decreciendo en oferta, de cara a su recualificación y a corregir la sobreoferta actual.

El Avance no trata, pues, de gestionar en régimen de escasez el conjunto del territorio insular, pero es que, además, deja de lado cerca del 40% del territorio de la isla sujeto a diversas figuras de protección, al suponer erróneamente que su gestión es competencia de instancias superiores al PIOL. No caben dudas de que un Plan Insular debe integrar en su ordenación la totalidad del territorio insular, incluidos los espacios naturales protegidos. Así lo exigen la cultura territorial lanzaroteña y el carácter esencial del Plan Insular como plan de ordenación de los recursos naturales de la totalidad de la isla, lo que incluye la obligación de orientar, desde una visión insular global, la ordenación y gestión de los espacios que contienen la mayor parte de los recursos naturales de la misma. El propio Texto Refundido de la legislación territorial canaria establece que los Planes Insulares, en su dimensión de planes de ordenación de los recursos naturales, deben incluir las directrices o criterios básicos para la gestión de los espacios naturales protegidos y pueden definir áreas de gestión integrada que abarquen a uno o varios de dichos espacios. Las Directrices de Ordenación General establecen igualmente que corresponde al Plan Insular, junto con las propias Directrices, definir el marco de ordenación para dichos espacios y al Plan Insular fijar los criterios y objetivos para la ordenación de los mismos. El Avance incumple estas determinaciones, al partir de la equivocada base de que la regulación establecida por los planes y normas de estos espacios naturales, formulados por el Gobierno de Canarias, constituyen una ordenación supramunicipal.

Se califica también erróneamente el suelo de los espacios naturales protegidos como zona A de ordenación de recursos naturales, soslayando los usos residenciales y las actividades económicas que operan en el mismo. De acuerdo con la normativa vigente, la asignación de éstos como Zona A impediría procesos de urbanización o edificación, lo que significaría la anulación de los planes que ordenan espacios naturales en los que existen suelos urbanos y urbanizables y asentamientos rurales y agrícolas. En este sentido, el Avance incurre en la limitación típica del planeamiento convencional, de no razonar sobre el conjunto de la superficie geográfica de los términos municipales,

haciendo abstracción del suelo “no urbanizable” aunque esté, de hecho, plagado de infraestructuras, ocupaciones o usos diversos, cuyo tratamiento homogéneo ha venido brillando por su ausencia. Tampoco establece normas para coordinar y homogeneizar este tratamiento en los planes municipales.

En una renuncia más, inaceptable para esta Fundación, el Avance afirma restringir su propia esfera competencial a la orientación a largo plazo, dejando al Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular (un instrumento, el PTEOTI menos garantista, que no está concebido para esta tarea y rebaja la participación ciudadana) la delimitación de las zonas turísticas, sus usos y condiciones cualitativas, la oferta de ocio complementaria, la contención y ritmo de la oferta turística y la rehabilitación zonal. El PTEOTI no es, sin embargo, sino un plan territorial transitorio y urgente para la adaptación parcial de un modelo, dotado de la capacidad excepcional de modificar determinados aspectos del Plan Insular, pero sin que deje de corresponder a éste la plena definición del patrón turístico insular, que le confiere el Texto Refundido y concretan las Directrices de Ordenación del Turismo. Una vez más desconcierta esta actitud adoptada en el Avance, en relación con asuntos tan sustantivos del planeamiento y, por consiguiente, para la propia isla y sus ciudadanos.

No deja de sorprender, pues, la pacata timidez con que el Avance rehúye su competencia para fijar límites al crecimiento, encauzar la renovación del modelo turístico, ordenar los espacios naturales, los asentamientos rurales, los recursos del espacio litoral marino, la actividad turística o el redimensionamiento de los ámbitos urbanos en las zonas turísticas y en la propia capital, de la que se desentiende prácticamente por completo, mientras que, por ejemplo, asume, con docilidad acrítica, discutibles propuestas de nuevas carreteras (como la variante de Tahíche trazada por encima del volcán, que rechaza frontalmente la FCM) reivindicadas tradicionalmente por algunos ayuntamientos de la isla o incorpora, también, sin evaluaciones de oportunidad estratégica o costes ambientales, la ampliación de la pista del aeropuerto hacia el mar.

IV. La elaboración consistente de políticas de contención del negocio inmobiliario-constructivo es condición necesaria para lograr los objetivos de “preservar los valores territoriales”, “priorizar la calidad frente a la cantidad” en el modelo turístico, “diversificar la economía” y “reducir las emisiones y la huella ecológica”, que se

proponen en el documento objeto de estos comentarios. Sin embargo, frente a estas metas deseables, el Avance, antes que ser ambicioso y renovador, se inscribe en la tendencia tradicional que ha venido reduciendo ese tipo de planeamiento a ordenar el mercado del suelo atendiendo a los intereses de los poderosos y reflejando en el medio urbano la impronta de la estructura socio-económica establecida. Y se hace, asumiendo esa otra práctica complementaria que reduce el planeamiento al enunciado políticamente correcto de buenos propósitos, hoy usualmente etiquetados de “ecológicos” y “sostenibles”, que a la hora de la verdad se corrigen y concretan atendiendo a los dictados de los intereses dominantes.

La ausencia de un planteamiento estratégico del turismo en una circunstancia en que se aprecian síntomas de un giro histórico en las tendencias lastra también el documento del Avance. Sin duda, la omisión de límites y ritmos de crecimiento turístico; la aceptación, como horizonte planificador, de cifras de crecimiento poblacional desmesuradas, propias de ciclos económicos expansivos y desregulados; la renuncia a ordenar los espacios naturales; la ausencia de referencia a una gobernanza de buena praxis política como soporte de la aplicación del planeamiento y garantía de futuro; la inhibición en asuntos centrales como la oferta de ocio complementaria, difiriéndola a otros instrumentos de planeamiento (PTEOTI); la omisión del problema judicial planteado en torno más de 10.000 plazas turísticas anuladas por los tribunales; las contradicciones en el tratamiento que se le da a las energías convencionales y alternativas; el enfoque del viario, con la aceptación de nuevas carreteras, planteadas incluso a través de suelos protegidos; o la escasa atención prestada a la franja litoral y a la capitalidad de Arrecife constituyen, por sí mismos, sin necesidad de entrar en otros pormenores en esta fase, argumentos suficientes para leer el Avance como una propuesta regresiva para Lanzarote, de espaldas a la cultura del territorio propia y a la tradición de planeamiento en la isla e inadecuada para encarar los desafíos sociales, económicos, turísticos y territoriales de las próximas décadas.

Por consiguiente, la FCM considera un paso atrás el Avance del Plan Insular de Ordenación del Territorio. Se trata de un documento decepcionante para las expectativas de la isla, que sienta las bases de un eventual futuro desarrollista, en el más clásico y polémico de los sentidos, y abre las puertas a una masificación indudablemente mayor, y con más riesgos, de la que se ha producido en la historia

reciente de Lanzarote. Todo ello, rompiendo con la cultura del territorio propia del lugar, naturalmente conflictiva pero ampliamente aceptada en términos sociales, sobre la que viene asentándose la vida y la economía turística, en convivencia problemática con el patrimonio natural. La FCM observa el Avance como una notable contribución para acabar con el espíritu de César Manrique y con el intento, hasta ahora, del Cabildo Insular de promover instrumentos administrativos que procuraban, novedosamente, armonizar las aspiraciones colectivas de bienestar con la conservación relativa de la fisonomía y la ideosincrasia de la isla, racionalizando los crecimientos y procurando mecanismos y reglas básicas de protección frente a la voracidad y la arbitrariedad del mercado. La FCM entiende que es su obligación advertir sobre el peligro y los riesgos que para Lanzarote pone sobre la mesa el Avance sometido a información pública por el Cabildo Insular y le pide a la Administración que lo retire tal y como está redactado para abordar su diseño desde nuevos y diferentes criterios.

V. Para analizar el Avance del PIOL presentado a información pública y elaborar el presente documento de sugerencias, la FCM ha contado con el asesoramiento de profesionales de reconocido prestigio (juristas, urbanistas, economistas, arquitectos, ecologistas...), a quienes ha solicitado opinión mediante informes escritos y en reuniones técnicas. Sus análisis y valoraciones han sido tenidos en cuenta y en muchos casos incorporados al presente documento, que se presenta bajo la exclusiva responsabilidad de la FCM, expresándose a través de él la posición institucional

## **CAMBIO DE ÉPOCA: LANZAROTE ANTE SU FUTURO**

### **I. Afrontamos un cambio de época, el futuro será diferente y Lanzarote ha de abordar la redefinición de su futuro**

Más allá de la grave recesión económica, todo apunta a una crisis diferente, sistémica, y a un cambio de ciclo histórico con nuevas claves y valores. Afrontamos, pues, una crisis compleja que es económica, pero también ecológica, política, cultural y social; en definitiva, una crisis global que afecta directamente al bienestar humano en su sentido más amplio y que nos impele a dotarnos de nuevos principios de acción para afrontar un cambio civilizatorio que se ha vuelto imprescindible<sup>1</sup>.

Además, las incertidumbres del ciclo post-crisis pueden durar y no conducir a una nueva fase de exuberancia y crecimiento ilimitado sino, más probablemente, a un futuro en el que habrá que convivir con restricciones derivadas de los límites de biocapacidad del planeta.

Todo apunta, por lo tanto, a que estamos asistiendo no sólo a la inexorable corrección de un ciclo de voracidad inmobiliaria y desregulación financiera, plagado de excesos especulativos, sino que, además, el crujir de los mercados mundiales relacionados con ciertos recursos y materias primas, así como la intensa alteración de los ciclos ecológicos, indican un desbordamiento de los límites vitales de la biosfera, con profunda incidencia en las condiciones de vida de amplios sectores de la población mundial.

Por eso, identificar bien los problemas de fondo es fundamental. Porque si la crisis es global, habrá llegado el momento de introducir profundos reajustes, no sólo en el plano económico, sino también con relación a su impacto sobre las capacidades de carga del planeta, con el objetivo de favorecer una equidad social más justa y sostenible. Lo antedicho aplicado a la escala planetaria, es válido en la escala local y convendría tomarlo en consideración.

---

<sup>1</sup> "Cambio Global España 2020's: El reto es actuar". Fundación General Universidad Complutense de Madrid (FGUCM) y la Fundación CONAMA.

## **El fin de ciclo del crecimiento indiscriminado de los flujos turísticos**

Hacemos frente a un cambio de época que abre las puertas a un futuro diferente. Algunas de las actividades más importantes del mundo, el turismo entre ellas, ya se están viendo afectadas por dicho cambio y, en el litoral español, ello coincide con el final de un ciclo de crecimiento indiscriminado de los flujos turísticos, planteando la necesidad de redefinir su futuro.

Los problemas del turismo en España no proceden exclusivamente de los impactos de la crisis actual. De hecho, los llamados destinos de “sol y playa”, muestran profundos problemas que se reflejan en su evolución durante la última década. Entre 2000 y 2008, el turismo ha perdido más de un punto de participación en el tejido productivo español, pasando del 11,6% que representaba en 2000 al 10,5% con que concluyó 2008<sup>2</sup>. Por otro lado, para el mismo período, el total del gasto realizado en España por el conjunto de la demanda turística y medido en términos reales, se ha venido reduciendo a ritmos del -0,9% anual. El conjunto de la citada caída del gasto turístico se concentra en las comunidades autónomas del mediterráneo y las islas de Baleares y Canarias, que pierden en el citado período pre-crisis, 2001-2008, 5 mil millones de euros (a un ritmo del -1,4% anual) en gasto turístico<sup>3</sup>. Estos datos evidencian que el sector turístico español ya venía mostrando síntomas de falta de competitividad durante los años de bonanza.

Por eso, es necesaria una nueva cultura de trabajo en estos destinos basada en la revalorización integral de su oferta turística para adaptarse a los retos del cambio global y las exigencias de los turistas de mayores efectos multiplicadores. Naturalmente, es esta una reflexión que conviene integrar a Lanzarote.

## **Mayor sensibilidad ambiental frente a menores impactos ecológicos**

Es previsible que, junto a la preocupación por la situación económica, aumente la sensibilidad medioambiental y que la reducción de los impactos ecológicos y climáticos tenga cada vez más fuerza en el mundo, tanto en el plano regulatorio como en el de las exigencias sociales.

Tras uno de los períodos históricos de mayor transformación del planeta, coincidente con una etapa de crecimiento económico relativamente sostenido en una buena parte

---

<sup>2</sup> Cuenta Satélite del Turismo Español. INE, 2009.

<sup>3</sup> “Turismo español... ¿Y si no hubiera habido crisis?”. Óscar Perelli del Amo. Director del Área de Estudios de EXCELTUR.

del mismo, la humanidad afronta una situación en la que el cambio global asociado a dichas transformaciones empieza a reflejar sus efectos más negativos (cambio climático, pérdida de biodiversidad, contaminación atmosférica, generación de residuos, o el consumo creciente de recursos no renovables) sobre el medio (biosfera), tanto en el ámbito planetario como local.

Estamos, pues, obligados a plantear un nuevo escenario orientado a la reducción del impacto ambiental global, tomando en consideración la evolución demográfica y el modelo socioeconómico, energético, tecnológico y de consumo. Y ello, sin olvidar que la intensidad del impacto ambiental inducido por los patrones de desarrollo vigentes está creciendo muy por encima del incremento de población.

Vistos los avances del conocimiento científico, no parece razonable confiar en que la eficiencia tecnológica futura será capaz, por sí misma, de resolver estas preocupantes amenazas sin la correspondiente adopción de nuevos modelos de gestión de las mismas en el marco de la cultura de los límites.

Por otra parte, el transporte ha tenido, y tiene, una importancia determinante, tanto directa (por su consumo energético y emisión de gases contaminantes y productores de efecto invernadero) como indirecta, al facilitar procesos de localización y deslocalización de actividades productivas, e incidir sobre el desarrollo de ciudades difusas que, a su vez, disminuyen la eficiencia energética y ambiental del funcionamiento del conjunto del planeta e incrementan los efectos negativos sobre el mismo<sup>4</sup>. Cabe esperar, por ello, que el transporte y la aviación se vean obligados a imputar crecientes restricciones ambientales y energéticas que incidirán en las condiciones y facilidades para viajar<sup>5</sup>.

### **El turismo se verá afectado por profundos cambios estructurales**

Más allá del signo de los escenarios económicos post-crisis, el turismo y su cadena de valor (muy dependientes del trinomio medioambiente, energía y transporte) se verán afectados por un cambio de época sistémico y tendrán que reposicionarse ante el mismo. El agotamiento del modelo turístico español del litoral coincide con el proceso de cambio global que la crisis económica y financiera ha acelerado. Estamos ante un nuevo contexto que conjuga dimensiones sistémicas que tienen que ver con la

---

<sup>4</sup> "Transporte y Cambio Global. Cambio Global España 2020/50". Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid, con el patrocinio de la Fundación Caja Madrid.

<sup>5</sup> El pasado 1 de septiembre de 2010, el Consejo de Ministros alemán aprobó la creación de una nueva tasa que gravará los pasajes aéreos en el país. El Gobierno alemán espera recaudar unos 1.000 millones de euros anuales.



eficiencia energética, el soporte ambiental y nuevos valores de los ciudadanos, determinantes de la competitividad turística, que han de ser integrados en el replanteamiento de sus espacios y servicios.

Tras la crisis, la industria turística no debería permitirse seguir por la senda empobrecedora de mayor construcción de plazas alojativas y menor impacto económico que ha imperado de 2001 a 2008. España, Canarias y Lanzarote no pueden afrontar el futuro bajo las mismas lógicas de mayor carga ambiental, mayor oferta alojativa, más afluencia, menor impacto económico y menor rentabilidad empresarial, en un contexto donde la competencia va a seguir creciendo por parte de países con costes muy inferiores a los españoles, a los que no podemos vencer por precio pero sí por valor añadido. Las soluciones a esta situación son estructurales y pasan por formular un nuevo modelo en el sector turístico español ante el cambio global.

De hecho, en el seno del Consejo Español de Turismo ya se ha abierto la reflexión sobre la necesidad de reconsiderar el modelo turístico en el litoral, en especial en los destinos maduros.

## **2. Lanzarote, muy vinculada por el turismo al marco global, ha de afrontar el cambio de ciclo histórico y diseñar estrategias integradas en amplios marcos temporales con objetivos a 2020 y visiones a 2035/50**

La primera cuestión es aceptar que Lanzarote tiene que abordar de frente la redefinición de un futuro que será diferente. El pasado no volverá y el presente está cuajado de desafíos que ya anuncian el cambio de época. Se cierra un ciclo de crecimiento turístico/inmobiliario y poblacional que ha generado un alto impacto ambiental y se abre otro nuevo, en el que habrá que primar la diversificación y un redimensionamiento socioeconómico que, a su vez, necesita y posibilita impulsar una seria revalorización ambiental de la isla, siendo ineludibles para ello las medidas de control de la ocupación del suelo, algo que elude el actual Avance del PIOL.

El número de plazas turísticas no crece en Lanzarote desde 2004 (65.867 plazas frente a las 63.421 de 2009), pero no ha dejado de descender la afluencia, la ocupación (83,4% en 2001, frente al 65,0% en 2009) y la estancia media (11 días en 2001, frente a 8,5 en 2009); el gasto turístico en el destino se situó en 2009 en los niveles de 2001<sup>6</sup>. Por lo tanto, antes del estallido de la crisis ya se apreciaba con claridad que el modelo turístico seguido en la isla había tocado techo, siendo preciso reformularlo en profundidad.

---

<sup>6</sup> “Anuario Estadístico 2009”. Centro de Datos. Cabildo de Lanzarote.

## **El turismo y la construcción están estancados**

El turismo y la construcción, principales fuentes económicas y de empleo en los últimos lustros, están estancados y, probablemente, no volverán a los crecimientos de la etapa anterior, lo que también podría repercutir en los flujos migratorios (que serían más moderados que en los últimos lustros, pudiendo incluso llegar a ser neutros).

Por otro lado, el modelo energético insular, extraordinariamente dependiente de los combustibles fósiles, podría verse comprometido por el final de la era del petróleo abundante y a bajo coste. En tal caso, el transporte aéreo masivo y barato podría sufrir transformaciones energéticas y ambientales que alterarían las condiciones de viaje actuales, especialmente en los destinos de larga distancia.

## **Rediseñar un futuro diferente con objetivos hacia 2020 – 2035/50**

Rediseñar un futuro diferente adaptado a los nuevos tiempos, requiere importantes cambios y nuevos escenarios que habrán de referenciar la situación actual, con objetivos expresos al año 2020 inscritos en visiones coherentes a 2035/50. Esos son los tiempos en los que se registran los retos y oportunidades del cambio por la extraordinaria inercia de los sistemas humanos y ambientales. Y con esos horizontes deberán concebirse las principales estrategias de planificación que pretendan diseñar el futuro insular.

Las transformaciones profundas requieren intensos cambios culturales, civilizatorios. Tomar conciencia de la situación actual y de lo que nos depara el futuro si no se adoptan medidas de fondo a muy largo plazo para corregir las tendencias actuales, requiere un sólido liderazgo político e institucional. Si bien esa redefinición constituye un reto de creatividad pública y social, hay que recordar y valorar en positivo las capacidades históricas de la isla para reinventarse a sí misma en el pasado, ya que ese talento sigue latente y puede volver a activarse ante los desafíos actuales.

El difícil escenario que se nos proyecta ha de afrontarse como una nueva y gran oportunidad que se presenta para seguir avanzando hacia una sociedad más justa, y hacia una relación más armónica con el planeta. La isla debe sumarse de nuevo, y con mayor decisión, a esta tarea. Para ello, sería preciso un gran acuerdo previo, un gran contrato institucional y social, que supere ideologías e intereses particulares en pro de una unidad de acción y unos objetivos comunes, con plazos y compromisos concretos.

## **3. El reposicionamiento de Lanzarote requiere redefinir el turismo con menos plazas alojativas, económicamente diversificado y desarrollando las**

## **potencialidades endógenas**

Lanzarote ha de reposicionarse en los nuevos escenarios mundiales con un modelo de desarrollo turístico con menos plazas alojativas, económicamente diversificado y desarrollando las potencialidades endógenas para reducir las dependencias más críticas del sistema insular con el exterior. Y todo ello de forma compatible con la adaptación al cambio climático y el respeto a los límites de la biocapacidad insular.

En las próximas dos décadas el mundo se enfrenta al desafío de un crecimiento económico y demográfico (sobre todo en los países emergentes) que requerirá de un aumento del consumo energético. Si no se produce un cambio radical en las políticas energéticas al uso, ello nos conduce a un modelo dominado por los combustibles fósiles. Una situación ésta claramente insostenible desde la triple perspectiva del medio ambiente, la economía y la seguridad de suministro. La demanda de petróleo hasta 2030 crecería a un ritmo promedio del 1% anual, y el sector del transporte sería el responsable del 97% de dicho aumento<sup>7</sup>.

## **Se vaticinan tiempos de austeridad, pero más viables**

Tras la crisis, habrá que evitar vivir por encima de las posibilidades y la nueva dimensión socioeconómica de Lanzarote ha de entenderse como una más que probable necesidad inducida por el cambio de ciclo histórico, pero también como una oportunidad. Necesidad, porque la isla va a tener que afrontar un previsible decrecimiento en el cóctel turismo + construcción + empleo. Y oportunidad porque la nueva posición ante una nueva etapa previsiblemente más austera, a su vez, será más viable si se vincula a una revalorización integral, urbanística y ecológica del sistema insular.

Uno de los retos más importantes consiste en identificar un “clúster económico” más “endógeno” y diverso, capaz de reducir las debilidades más críticas inducidas por el cambio de época, de ofrecer condiciones de bienestar a una sociedad isleña probablemente menos numerosa, y de resultar compatible con el cambio climático y una biocapacidad insular extraordinariamente frágil.

El clúster citado ha de sustentarse, al menos, en el planteamiento de una agricultura (alimentada con tecnologías blandas) ecológica y orientada al auto abastecimiento del mercado interno, el desarrollo industrial estrechamente unido a la promoción de las energías alternativas (sobre todo vinculadas a la producción de agua), el robustecimiento de la industria del medio ambiente y la rehabilitación integral y

---

<sup>7</sup> “La crisis del modelo energético convencional. El modelo energético global”. Mariano Marzo.

bioclimática de las zonas urbano-turísticas y de Arrecife, todos los cuales reducirían las dependencias del exterior. Ello ofrecería nuevas expectativas de inversión y empleo sin abrir nuevas fisuras en el ecosistema insular.

### **El turismo del futuro: diferenciación y excelencia**

El turismo ha de renovarse a fondo en clave de diferenciación y excelencia, asumiendo el final del ciclo expansivo y su fragilidad con relación a las transformaciones de calado que se esperan en el transporte aéreo. Las líneas maestras de esa nueva cultura de desarrollo turístico debieran ser, al menos:

- Promover la rehabilitación integral de los espacios urbanos garantizando la reducción de la carga ambiental, frente al desarrollo de nuevos crecimientos urbanísticos, como propone el Avance.
- Reorganizar y cualificar la oferta mediante clubes de productos (familiar, ocio, náutico, deportivo...).
- Invertir en la puesta en valor de la oferta natural y cultural existente.
- Impulsar la reconversión de aquella oferta alojativa, comercial, de restauración y ocio ya existente, aunque obsoleta, para atender los gustos y preferencias de los turistas que queremos atraer por su mayor capacidad de gasto.

La opción por trabajar sin un crecimiento de nuevas plazas alojativas a medio plazo e, incluso, reduciendo paulatinamente el parque alojativo actual aprovechando la rehabilitación de los establecimientos antiguos, supondría además una mayor eficiencia en la utilización de la oferta ya construida (mayor ocupación) y una menor carga ambiental, cada vez más percibida como un atributo de la oferta por parte de los turistas de mayor capacidad de gasto. El reto es complejo y costoso, pero enormemente rentable, por ser el turismo uno de los pocos sectores de especialización de la economía española que debería tener garantizada la demanda futura en la consolidada sociedad del ocio.

Esta es una línea de trabajo que se confronta abiertamente al planteamiento del Avance de la Revisión del PIOL.

## **El potencial del agua-energía y de la rehabilitación urbana**

En el ámbito de la diversificación de las actividades económicas, además de prospectar las potencialidades ofrecidas por otros sectores (agua, agricultura, logística, etc.) tres campos ofrecen ya múltiples sinergias con el futuro insular: la producción de agua vinculada a las energías renovables, la revalorización integral (y bioclimática) de los núcleos turísticos maduros y la revalorización integral (y bioclimática) de Arrecife.

Una nueva era de gestión del agua en Lanzarote pasa, ineludiblemente, por producirla reduciendo la presencia de las energías fósiles e incrementando las renovables, reducir sensiblemente las pérdidas en la fase de distribución, aumentar notablemente su reutilización y, por último, actuar sobre la demanda para reducir su consumo. Por su parte, las renovables gozan de un amplio terreno para su expansión en la isla, sobre todo a partir del viento, el sol y, según vaticinan los primeros estudios, la mareomotriz.

Por último, la rehabilitación de la planta alojativa obsoleta y la revalorización integral (y bioclimática) de las zonas turísticas maduras, como Puerto del Carmen, y de Arrecife ofrecen numerosas oportunidades de dinamización para el sector de la construcción y el empleo.

En la crisis ambiental sin precedentes en curso, la edificación juega un papel importante. La producción de materiales, su transporte, la construcción, el uso de los edificios, su mantenimiento y, por último, su derribo, suponen impactos ambientales con gran repercusión. La crisis que se ha ido extendiendo a partir de 2008 presenta la oportunidad de reformular el futuro de la edificación desde otros parámetros, hacia una nueva economía que reduzca su huella ecológica y sus emisiones de carbono: es decir, la edificación globalmente entendida. Para ello, es necesaria la reconversión de la edificación para hacer frente al reto de la sostenibilidad, llevándolo desde un sector establecido y organizado en la construcción nueva hacia un sector orientado hacia la gestión eficiente de la habitabilidad.

### **4. El modelo territorial y urbano es trascendental, porque determina la dimensión y distribución de la oferta urbanística, sus cargas ambientales y su capacidad de adaptación a los límites de biocapacidad insular**

La cuestión del modelo territorial y urbano es trascendental, además, por la necesidad de adaptar los sistemas urbanos a la geografía, al clima y al paisaje insular. Por otro lado, el modelo territorial y urbanístico tiene una doble proyección en las condiciones actuales: reconsiderar las expectativas urbanísticas e inmobiliarias, y determinar la escala y distribución del metabolismo (suelo, agua, energía, emisiones de GEI,

materiales, residuos, etc.) generado por el proceso urbanizador, la edificación, la movilidad y los servicios urbanos.

Para delimitar el impacto que provoca la ocupación del suelo por la edificación, incluyendo las repercusiones que tiene sobre el paisaje y sobre la productividad de la matriz biofísica, la acción que hace falta emprender es reducir la demanda de suelo por la edificación hasta no producir ningún incremento adicional de suelo urbanizado. Esto quiere decir que hace falta solucionar las demandas de habitabilidad (residenciales o turísticas) pendientes sin ocupar nuevo suelo de forma sistemática.

### **El cambio climático, una prioridad**

El cambio climático podría afectar en múltiples frentes a Lanzarote por sus condiciones insulares y su posición geográfica. Sin embargo, uno de los temas olvidados a la hora de establecer las estrategias territoriales y urbanísticas se refiere a la necesidad de adaptación al cambio climático en ciernes.

Efectivamente, esta es una cuestión clave en la isla, que requiere reflexión sobre cómo adaptar (y aumentar la resiliencia) el comportamiento de sus sistemas ambientales (terrestres, litorales y marinos) y urbanos a dicho cambio. Por ello, el planeamiento territorial y urbanístico estratégico de la isla ha de considerar estos aspectos, algo que elude el Avance del PIOL.

### **5. Marca ‘Lanzarote Reserva de Biosfera’, escenarios de balance cero en los ciclos recursos/residuos, neutralidad en carbono y energías renovables 100% en torno a 2035/50**

Una de las claves de futuro reside en que la marca “Lanzarote Reserva de Biosfera” vuelva a constituir una referencia reconocida por su excelencia paisajística y ecoambiental. Y ello requiere avanzar hacia “escenarios de balance 0” en los ciclos recursos/residuos y hacia objetivos energéticos de “neutralidad en carbono” y “energías renovables 100%” en torno a 2035/50.

No hay duda de que una de las fortalezas diferenciales de Lanzarote reside en la excelencia de sus paisajes naturales, fortaleza que habría que potenciar aún más a través de una ambiciosa estrategia para convertir a la isla en un referente ecoambiental.

Uno de los vectores claves que van a configurar las aspiraciones de la sociedad en las próximas décadas se cifra, especialmente en los países desarrollados y emergentes con alta huella ecológica, en torno al compromiso de reducción de dicha huella y el avance

hacia escenarios de “balance 0” y de máxima compatibilidad con relación a los principales ciclos vitales de la biosfera.

En esa línea, adquieren especial importancia los compromisos con relación al cambio climático, al ciclo del carbono y la apuesta por las energías renovables. Por lo tanto, enarbolar el objetivo y establecer los correspondientes itinerarios que conducen a la “neutralidad en carbono” y al “100% de energías renovables” a medio plazo, deben constituir contenidos centrales de las estrategias insulares hacia el futuro.

Ahora bien, el territorio insular es extremadamente frágil y vulnerable, por lo que deben prevenirse los impactos derivados de las instalaciones energéticas renovables, dada su enorme capacidad transformadora del paisaje. Por eso, en ningún caso debe obviarse que un planteamiento orientado a aumentar la autonomía energética/renovable de la isla, requiere afrontar seriamente los conflictos derivados de sus presumibles impactos visuales y ambientales, tratando de buscar los adecuados equilibrios estéticos y la mejor integración paisajística posible, lo cual supone un desafío de notables proporciones, y, en todo caso, apasionante e irrenunciable.

## **6. Convertir los retos del cambio en oportunidades para Lanzarote exige una gobernanza ejemplar**

La existencia de un clima de creatividad, emprendimiento e innovación social requiere erradicar la corrupción, recuperar el prestigio perdido por las instituciones y partidos políticos, dotar de la máxima transparencia a los sistemas de decisión y apostar a fondo por revitalizar los procesos de participación social.

No habrá gobernanza, y mucho menos ejemplar, hasta que el conjunto de la sociedad y, sobre todo, las instituciones públicas y los partidos políticos combatan decidida y activamente la corrupción hasta erradicarla, a la vez que se esfuercen en recuperar la confianza de los ciudadanos hacia los propios partidos y las instituciones. Asimismo, debería ensancharse la base de participación social, para que sea real y efectiva, entre otras razones, porque el cambio global va a exigir una profunda implicación ciudadana, y que ésta no es posible sino desde la ejemplaridad y el liderazgo institucionales.

Este nuevo impulso por recuperar el mejor clima de confianza democrática, cultural y social en Lanzarote tendría que impregnar todas las iniciativas de calado acometidas en la isla, muy especialmente las relacionadas con las cuestiones territoriales y urbanísticas. En este sentido, el Consejo Insular de la Reserva de Biosfera ofrece una larga trayectoria de reflexión, debate y consenso que debe ser retomado y ampliamente reforzado.

### III

#### **AVANCE DE LA REVISIÓN DEL PIOL:**

#### **OBJETIVOS INCOMPLETOS Y FALTA DE PROPUESTAS**

#### **CONVINCENTES EN CUESTIONES CLAVE**

No hay otro instrumento en el sistema canario de planeamiento que prevalezca sobre un Plan Insular de Ordenación (PIO), salvo las Directrices de Ordenación. De ahí que sea imprescindible aprovechar la oportunidad que supone la Revisión del PIOL para reorientar, en clave estrictamente sostenible, todo el planeamiento sectorial en vigor, cosa que no ocurre con la Revisión del PIOL en curso.

Un PIO ofrece, en esencia, la oportunidad de definir un modelo integrado y desde una visión de conjunto del sistema insular, estableciendo las determinaciones de ordenación territorial, urbanística y de los recursos naturales, y al que se ha de supeditar el resto del planeamiento, sea general o sectorial, ambiental o territorial, aunque lo formule el Gobierno de Canarias. De hecho, eso fue lo que hizo el PIOT de 1991. No obstante, y lejos de exigirles las lógicas adaptaciones y cambios, el Avance de la Revisión del PIOL parece asumir y aceptar en gran medida los contenidos de los planes sectoriales aprobados, a pesar de que han sido redactados desde una visión compartimentada de la isla.

La gestión primorosa y sostenible del territorio insular y, dentro de él, de los espacios naturales protegidos ha de ser uno de los ejes sobre los que se fundamente la conversión de la isla en un referente eco ambiental en el mundo. Pero, para ello, el PIOL debe integrar en su ordenación todo el territorio insular, incluyendo los espacios naturales protegidos. A fin de cuentas, el PIOL es un plan de ordenación de los recursos naturales de la totalidad de la isla, lo que incluye la obligación de orientar, desde una visión insular global, la ordenación y gestión de los espacios que contienen los recursos naturales más valiosos.

Lejos de ello, el Avance del PIOL se limita a asumir y aceptar la normativa sectorial de los espacios naturales protegidos. El Avance parte de la errónea base de que la regulación establecida por los planes y normas de estos espacios naturales, formulados por el Gobierno de Canarias, constituyen una ordenación supramunicipal que “debe asumirse, con carácter pleno” por el PIOL. Desde esa premisa, el Avance del PIOL



rehúye la obligación de establecer directrices para ordenar los espacios naturales<sup>8</sup>, además de los asentamientos rurales, los recursos del espacio litoral marino (salvo en acuicultura) o la actividad turística.

Este error capital sobre la naturaleza de los Planes Insulares y de los espacios naturales protegidos y esta capital confusión entre jerarquía de planes y competencias administrativas, comporta la renuncia a ordenar el 40% del territorio de la isla que, en un nuevo error conceptual, el Avance del PIOL categoriza en su totalidad como zona A de ordenación de recursos naturales. De acuerdo con la normativa vigente, la asignación de esta zona impide procesos de urbanización o edificación<sup>9</sup>, lo que significaría la anulación de los planes que ordenan espacios naturales en los que existen suelos urbanos y urbanizables y asentamientos rurales y agrícolas.

### **I. Avance del PIOL: buenas formas y poco fondo**

La fijación de límites al crecimiento de la oferta alojativa turística está arraigada en la cultura territorial insular. Esta característica surgió de la comprensión de la limitada capacidad de carga de Lanzarote, y, también, por la decisión de ordenar integralmente el territorio desde la propia isla y desde una visión de conjunto de la misma. Estos instrumentos no surgieron espontáneamente: nacieron de una cultura de identificación y comprensión de su propio territorio desarrollada por la sociedad lanzaroteña. En el transcurso de estos años, esta cultura territorial se ha reafirmado social y científicamente.

Pese a lo antedicho y al propio mandato legal, el Avance de la Revisión del PIOL omite el cálculo de capacidades y el establecimiento de límites, indefectiblemente asociados al mantenimiento de la calidad ambiental y territorial de la isla, esencial para su economía; una sostenibilidad que no puede sustentarse sólo en ellos, pero tampoco exclusivamente en la eficiencia y las palabras.

Hasta hora, los límites se han establecido en el propio ámbito insular, con independencia de se que hayan establecido o se establezcan en el ámbito regional. Es decir, ha sido la isla la que ha fijado sus propios límites cuantitativos y condiciones cualitativas, y debe ser la isla la que los siga determinando, dentro del marco regulador regional, tanto por mandato legal como por sensibilidad, conciencia y conocimiento de sus propios valores y fragilidad.

---

<sup>8</sup> Artículo 18.1.b.2) del Texto Refundido y Directriz 16.1 de Ordenación General.

<sup>9</sup> Art. 8.2 del Decreto 6/1997, de 21 de enero, por el que se fijan las directrices formales para la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

Por otra parte, los Planes Insulares, en su condición de planes de ordenación de los recursos naturales, están obligados a fijar los criterios para el reconocimiento y ordenación de los asentamientos rurales y agrícolas<sup>10</sup>, deber que concretan y amplían las Directrices de Ordenación General<sup>11</sup> y que igualmente incumple el Avance.

Por último, el Avance concibe Lanzarote como un espacio exclusivamente terrestre, olvidándose de la franja marina que la circunda, la biodiversidad que alberga y los usos que la población hace de sus recursos y sus espacios.

## **2. El discutible concepto de sostenibilidad que maneja el Avance**

Se presenta la paradoja de que el objetivo de la sostenibilidad ecológica presida el documento del Avance de la Revisión del PIOL, sin que haya sido definido previamente.

Interesa distinguir entre *sostenibilidad débil* (formulada desde la racionalidad de la economía estándar) y *sostenibilidad fuerte* (formulada desde la racionalidad de la ecología y la economía ecológica)<sup>12</sup>. Y, dentro de esta última, entre *sostenibilidad local* y *sostenibilidad global*, ya que la *sostenibilidad local* de las ciudades y los países ricos se ha venido apoyando en la *insostenibilidad global* que genera su comportamiento, al utilizar al resto del mundo como fuente de recursos y sumidero de residuos.

Entendemos que el Avance plantea sobre todo, al menos en términos verbales, la meta de la *sostenibilidad fuerte y global*, al hacer hincapié en los objetivos de emisiones cero y de reducir la huella ecológica de Lanzarote. Pero este propósito no tendría que empañar el hecho de que el planeamiento urbano y territorial debe de apuntar, sobre todo, a la meta de la *sostenibilidad (y la habitabilidad) local*. Y, en cualquier caso, a articular ambas perspectivas de manera que se complementen y refuercen.

Parece necesario, por lo tanto, corregir el Avance priorizando la *sostenibilidad (y la habitabilidad) local*, siguiendo las indicaciones del Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español<sup>13</sup> (Ministerio de Vivienda, 2010), que señala: “La principal tarea del planeamiento consiste en gestionar, en régimen de escasez y en beneficio

---

<sup>10</sup> Art. 18.1.b.7) del Texto Refundido.

<sup>11</sup> Directrices 63 y 64 de Ordenación General.

<sup>12</sup> Como ya se indicó en el documento presentado por la delegación española a la Conferencia Hábitat II, celebrada en Estambul en 1997.

<sup>13</sup> Ministerio de la Vivienda, 2010.

*de toda la colectividad, dos stocks patrimoniales de primer orden: el de suelo y el del patrimonio construido...". Esta tarea la incumple el Avance.*

En lo referente al patrimonio construido, el Avance no hace ni propone ningún inventario completo, ni siquiera en lo referente a la vivienda. Solamente se ofrece información parcial sobre las infraestructuras o sobre los edificios de titularidad pública sin uso actual. Es evidente que para gestionar el patrimonio construido, es necesario conocer la dimensión y el estado de sus stocks completos, así como el uso del que están siendo objeto.

El Avance tampoco trata de gestionar en régimen de escasez el conjunto del territorio insular. Entre otras razones, porque deja de lado cerca del 40% del territorio de la isla sujeto a diversas figuras de protección, al suponer erróneamente que su gestión es competencia de instancias superiores al PIOL. El Avance debería, en primer lugar, dar ejemplo superando las limitaciones indicadas y, en segundo lugar, induciendo a los planes municipales a razonar sobre el conjunto del territorio de sus términos y definiendo criterios que aseguren el tratamiento completo y homogéneo de sus calidades, ocupaciones y usos.

Las limitaciones señaladas del Avance, son la consecuencia lógica de que no incluya entre sus objetivos el de gestionar el territorio en régimen de escasez y de contener, en consecuencia, el empeño urbanizador. Los objetivos enunciados soslayan esta cuestión, apuntando metas generales que escapan a las competencias del PIOL<sup>14</sup>. Y esto ocurre, incomprensiblemente, cuando, de forma paradójica, las opiniones recabadas en el propio informe DELPHI concluyen que “el desarrollo urbanístico incontrolado” es la principal amenaza que se cierne sobre la isla, cuando la Memoria de Ordenación del Avance señala como el primero de los problemas enunciados los “desajustes” en la capacidad de carga de un territorio vulnerable y cuando la misma Memoria de Información del Avance apunta que “es importante establecer límites para la capacidad de alojamiento”.

### **3. Una mayor profundidad en el análisis sobre las potenciales interrelaciones entre el cambio de ciclo histórico y el sistema insular permitiría comprender mejor algunos problemas clave del proceso de**

---

<sup>14</sup> Los objetivos enunciados en el apartado 3 de la Memoria de Ordenación son: “1º Una gestión creativa de los recursos naturales; 2º Diversificar la economía de Lanzarote; 3º Asegurar la responsabilidad ambiental: emisiones cero y reducción de la huella ecológica; 4º Vertebrar el territorio insular mejorando infraestructura y dotaciones; 5º Reformular el modelo turístico dando prioridad a la calidad frente a la cantidad” (Memoria de Ordenación, Vol. II, p.17 y ss.).

## **cambio en la isla**

Todo buen Avance de un PIO debe plantear abiertamente los problemas, elementos y alternativas del modelo, y ello de una forma clara, sencilla y accesible, que facilite la comprensión, discusión y decisión. Sin embargo, el documento de Avance de la Revisión del PIOL sometido a participación ciudadana dificulta este crucial objetivo, al eludir cuestiones sustanciales para la definición del modelo insular y no plantear, representar ni analizar, real y efectivamente, las alternativas posibles.

Las dinámicas de cambio de ciclo histórico, cuando afectan a la vez a las actividades económicas centrales y los flujos poblacionales, al modelo energético/ambiental y a las logísticas estratégicas (todos ellos procesos con mucha inercia frente al cambio), requieren diseñar estrategias integrales con procesos de cambio a medio (2020) y largo plazo (2035/50). Y, en ese sentido, la Revisión del PIOL debería identificar ya los temas clave, concretar sus objetivos de cambio a dichos plazos y, más allá de sus tiempos de vigencia, entender sus objetivos específicos como el despegue hacia esos escenarios de futuro.

Un repaso a la dinámica del sector turístico español (y lanzaroteño) de los últimos años previos a la crisis permiten observar que su debilidad no procede de ésta (la crisis), sino principalmente de los problemas de competitividad estructural de la oferta, que el patrón de crecimiento y las lógicas imperantes en la economía española durante los últimos tres lustros no han ayudado a resolver, sino en todo caso a agravar.

Por lo tanto, más allá del posible enfriamiento económico que acontezca una vez se remonte la coyuntura económica, la confluencia del fin del ciclo de crecimiento turístico en el litoral español y en Canarias, y de las previsibles transformaciones en el sector del transporte aéreo, podría crear una situación nueva en la isla que afectaría directamente a las bases de sus patrones de desarrollo económico y de empleo actual, a las expectativas urbanísticas e inmobiliarias y a los flujos de población, con enorme repercusión en todos esos planos.

Entre los problemas clave diluidos en el Avance también cabe referirse a la nada banal cuestión del cambio climático, especialmente sensible en los sistemas insulares y a su incidencia sobre las temperaturas y el confort residencial y turístico, la pervivencia de los ecosistemas terrestres y marinos, la modificación del régimen de eventos extremos y la necesidad de anticipar estrategias de adaptación y aumento de la resiliencia frente a los procesos derivados de dicho cambio.

Todo ello refuerza la conveniencia de profundizar en esa relación entre el cambio de ciclo global y la evolución de Lanzarote, con la idea de evaluar sus repercusiones y de

abordar con premura la redefinición general del modelo de desarrollo, de imputar sus claves climáticas, socioeconómicas y de cuestionar, si fuera preciso, las dinámicas poblacionales y urbanísticas vigentes en los últimos 50 años. Porque diseñar el futuro proyectando las tendencias del pasado puede constituir un gravísimo error para la evolución insular.

#### **4. El Avance del PIOL debería incorporar el redimensionamiento urbanístico y el cambio climático, y concretar objetivos deseables en escenarios de cambio a medio y largo plazo**

A pesar de las limitaciones señaladas en el apartado anterior, los objetivos generales del Avance de la Revisión del PIOL sobre los recursos naturales, diversificación económica, huella ecológica, vertebración territorial y reformulación del modelo turístico, aunque bien orientados, son incompletos, debiendo incorporar el redimensionamiento urbanístico y el cambio climático.

Además, y como ya se ha dicho, esos objetivos debieran tratar de proyectarse en escenarios de cambio a 2020 con visiones a 2035/50, porque la experiencia demuestra que las técnicas de planificación en situaciones de cambio de lógicas y paradigmas deben evolucionar hacia metodologías basadas en proyectar objetivos deseables a medio plazo, y programar la forma de acceder a los mismos. Ésa es la mejor forma de superar las inercias preexistentes.

#### **5. Se percibe una seria contradicción entre los objetivos y las propuestas del Avance del PIOL con relación a la reducción de la huella ecológica y las “emisiones 0” y el aumento de la oferta de servicios generales/energéticos**

Mientras el Avance de la Revisión del PIOL habla de reducir la huella ecológica y de proyectar “emisiones 0”, las propuestas operativas incorporadas al mismo no van en esa dirección, con lo cual no queda clara la voluntad de controlar y reducir los procesos de desbordamientos de los ciclos vitales de la isla. La clave consiste en reconducir los procesos de destrucción habidos en el ciclo expansivo anterior del devenir insular, y de entender que el nuevo ciclo y los nuevos patrones de desarrollo, no sólo no lo permiten, sino que la revalorización del patrimonio natural y cultural insular se ha convertido en una baza esencial en cualquier cambio en positivo hacia el futuro.

En este punto, el Avance del PIOL, contradiciendo sus propias afirmaciones sobre la necesidad de establecer límites al alojamiento turístico y residencial en la isla<sup>15</sup>, opta

---

<sup>15</sup> Apartado 4.1. sobre la disponibilidad y demanda de los recursos, Pág. 198.

por obviar la cuestión de la contención del crecimiento. Para ello, argumenta que la mera eficiencia se encargará de resolver el tema<sup>16</sup>, desatendiendo la amplia experiencia y literatura científica que afirma que la reducción de la huella ecológica inducida por la acción humana requiere combinar la reducción de los impactos primarios (presión humana) con la multiplicación de la ecoeficiencia pasiva y activa.

Tras lanzar el objetivo de “emisiones 0”, el Avance de la Revisión del PIOL ofrece propuestas decepcionantes amparadas en el retraso de las tecnologías basadas en el hidrógeno. Obvia así, el enorme potencial energético insular: eólico y solar, e incluso geotérmico y procedente del mar, alejándose radicalmente de otras iniciativas que sí van en ese sentido en nuestro entorno inmediato, como sucede, por ejemplo, en la isla de El Hierro.

En lo cuantitativo, lejos de lanzar una estrategia de ahorro + renovables, se apuesta por crear otra central tradicional con objetivos demasiado pobres para las opciones renovables.

Así, en materia de energía, el Avance se traza el objetivo de que el 60% proceda de fósiles y el 40% de renovables (dicha relación es hoy de 95% fósiles y 5% renovables). Sin embargo, no pone el énfasis en la gestión de la demanda, vía ahorros de consumo, y contradictoriamente propone una nueva central, que pase de los 187,5 Mw. de producción actual a 300 Mw. Estas metas son claramente insuficientes, a la vista de la abundante información científica existente sobre la crisis energética y el cambio climático, que impelen a actuar de inmediato y con la vista puesta en el muy largo plazo.

Llama la atención, por otro lado, que la reducción de la huella urbanística y ecológica de Lanzarote pueda resultar compatible con las propuestas de multiplicar la oferta de servicios urbanos, nada menos que de energía, agua, residuos, etc.

En definitiva, en el Avance se plantean objetivos tan ambiciosos como los de conseguir emisiones cero o reducir su huella general de deterioro ecológico, a la vez que se renuncia a otros mucho más claros y concretos que controlen la urbanización del territorio y, por ende, las emisiones y huellas del metabolismo urbano de la isla. Son estas indefiniciones territoriales las que dejan en meros gestos ceremoniales los objetivos reiterados de conseguir que Lanzarote contribuya con emisiones cero a “mitigar el cambio climático” o a “minimizar su huella ecológica”.

---

<sup>16</sup> Apartado 4.2. sobre la justificación del modelo de desarrollo elegido, cuadros Pág. 48 y 49.

## **6. El Avance del PIOL carece de un posicionamiento congruente sobre la limitación de la capacidad de alojamiento previsto en la isla**

Las Directrices fijan específicamente para Lanzarote la necesidad de establecer ritmos de crecimiento adecuados a su limitada capacidad de carga social y a la fragilidad ambiental de la isla<sup>17</sup>. El Avance del PIOL omite este hecho, así como el análisis de la capacidad de carga social y ambiental de la isla y la consecuente determinación del ritmo de crecimiento. Tampoco incluye referencias a la utilización de mecanismos de ahorro de consumo de suelo, como la fijación de determinaciones sobre tipologías y densidades para el planeamiento general<sup>18</sup>. El Avance, en suma, pese al precedente del Plan Insular de 1991, los estudios e informes realizados desde la Reserva de la Biosfera y el mandato legal, omite el cálculo de capacidades y el establecimiento de límites, indefectiblemente asociados al mantenimiento de la calidad ambiental y territorial de la isla, y esencial para su economía.

Debe recordarse que la legislación turística canaria impone a los Planes Insulares la obligación de identificar la capacidad máxima y los límites de la oferta alojativa<sup>19</sup> desde 1995. La legislación territorial, aprobada cuatro años después, reconoce a estos planes la facultad de determinar las condiciones que limiten el incremento de capacidad, de definir áreas en las que no se deban permitir nuevos crecimientos turísticos y de establecer límites de ámbito insular a la autorización de nuevos alojamientos turísticos<sup>20</sup>.

Por eso, resulta sorprendente la falta de posicionamiento sobre qué hacer con las expectativas de incremento de la capacidad de alojamiento turístico y residencial en la isla. Y está plenamente justificado que, en una isla que se ha distinguido en el pasado por su lucha para contener la expansión urbanística indiscriminada, se exija que el Avance del PIOL exponga sus contabilidades, actuales y futuras, sobre la capacidad alojativa insular. No tiene sentido matizar la información con relación a las categorías paisajísticas de la isla para eludir después la correspondiente a este extremo.

## **7. El Avance del PIOL tampoco ofrece propuestas concretas sobre el dimensionamiento urbanístico en las zonas turísticas y en Arrecife, ni sobre**

---

<sup>17</sup> Directrices 54.1 y 54.2 de Ordenación General.

<sup>18</sup> Directrices 66.2.a, 66.2.b.2), 68.2 y 69.2 de Ordenación General.

<sup>19</sup> Art. 58.1 de la Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo de Canarias.

<sup>20</sup> Arts. 18.4.b.3) y 18.5 del Texto Refundido.

## **los hoteles ilegales**

En el plano de la ordenación territorial, el Avance del PIOL tampoco ofrece propuestas concretas sobre las directrices de dimensionamiento urbanístico en las zonas turísticas y en Arrecife, principales focos de las tensiones de crecimiento y de especulación urbanística, más allá de retomar la idea del corredor central Costa Teguisse-Puerto Calero.

Probablemente como consecuencia de lo dicho en el punto anterior, el Avance, más allá de recuperar la idea del corredor central Puerto Calero-Costa Teguisse y el sistema estructurador de los diversos núcleos de población, tampoco aporta criterios de intervención con relación a las zonas más conflictivas del urbanismo insular, como los distintos planes parciales que configuran las zonas turísticas o el planeamiento general de Arrecife.

En una nueva renuncia, el Avance del PIOL afirma restringir su propia esfera competencial a la orientación a largo plazo, dejando al Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular (PTEOTI) la delimitación de las zonas turísticas, sus usos y condiciones cualitativas, la contención y ritmo de la oferta turística y la rehabilitación zonal<sup>21</sup>. Sin embargo, el PTEOTI no es sino un plan territorial transitorio y urgente para la adaptación parcial de un modelo, dotado de la capacidad excepcional de modificar determinados aspectos del Plan Insular, pero sin que deje de corresponder a éste la plena definición del modelo turístico insular, que le confiere el Texto Refundido y concretan las Directrices de Ordenación del Turismo<sup>22</sup>.

Su tibieza queda patente cuando habla de “limitar la clasificación de nuevos suelos turísticos”, en lugar de desclasificar y prohibir. O cuando señala que el PIOL debe contener el crecimiento turístico y priorizar la oferta hotelera frente a la residencial. Finalmente, la posible creación de nueva oferta complementaria de ocio turístico queda indefinida.

## **Planes parciales en conflicto y hoteles declarados ilegales**

Con relación a las zonas turísticas, existen múltiples conflictos jurídico-urbanísticos con sentencia, propuestas de solución no tomadas en consideración y muchos problemas pendientes de resolver. Y sin una buena solución de todos ellos, será

---

<sup>21</sup> Apartado 5.6, página 109 de la Memoria de ordenación.

<sup>22</sup> Directrices 8, 12.4, 16.1, 19.1, 19.2, 21.1, 24.3, 25 y 26 de Ordenación del Turismo de Canarias.



imposible cualquier planteamiento de reducción real de la huella ecológica y de reversión de los procesos destructivos existentes en la isla. El “qué hacer” en los planes de Costa Teguire, Montaña Roja, Playa Blanca o en la trasera de Puerto del Carmen, no puede obviarse en el Avance del PIOL tras más de dos años de trabajos, porque el resto de planteamientos pueden perder su sentido si no se da una respuesta acertada a esta cuestión.

El Avance del PIOL no analiza la problemática de los establecimientos turísticos alojativos declarados contrarios a la legalidad por sentencias firmes de los tribunales de justicia, limitándose a mencionar este hecho<sup>23</sup>. Resulta grave esta omisión, por cuanto afecta al 12% de la planta alojativa insular, y la más moderna, una omisión inconcebible en los planos informativo, de diagnóstico y de ordenación. La resolución del problema requerirá del concurso del PIOL, que habrá de afrontar dentro de su estrategia la solución que se arbitre y encajarla dentro de su modelo turístico y del marco de la legalidad.

### **Arrecife, sin comentarios**

En lo concerniente a Arrecife, el Plan General de Ordenación de Arrecife en vigor se ha quedado obsoleto, su Revisión fue archivada y su Adaptación Básica (que data del año 2004), además de estar cuestionada, no responde a las necesidades de desarrollo y recualificación de la ciudad. El Avance del PIOL elude pronunciarse sobre la ciudad, renunciando a reafirmar su vocación de realidad capitalina. En Arrecife reside casi la mitad de la población insular debiendo serle otorgado el rango de uno de los ejes centrales de la ordenación y el desarrollo insular, junto a su conurbación. En este sentido, es irrenunciable la formulación de un programa de rehabilitación integral de la capital de la isla.

El Avance del PIOL, en cambio, refuerza la centralidad del municipio Arrecife, en cuyo perímetro y entorno, desde Costa Teguire al Aeropuerto, pretende concentrar la práctica totalidad de las nuevas implantaciones económicas de corte industrial y terciario, así como los grandes equipamientos. La superficie de Arrecife multiplica injustificadamente su actual extensión, con fines residenciales o comerciales.

### **8. Al Avance del PIOL le falta ambición y perspectiva sobre la cuestión energética**

Lanzarote necesita con urgencia el diseño de un itinerario que le permita llegar a ser energéticamente autosuficiente en el horizonte 2035/50 sobre la base de sistemas

---

<sup>23</sup> Apartado 3.7.3, página 160 de la Memoria de información.

renovables, alcanzando así en esas fechas el objetivo del “balance 0” en carbono, como ya se ha apuntado.

Este objetivo formaría parte de una estrategia de fortalecimiento de la autonomía insular en cuestiones críticas que, a la vez, cualifican los atributos de la isla tanto en el plano turístico como en el de la diversificación socioeconómica. Este objetivo, asimismo, y aunque se plantee a medio plazo, debiera estar irrenunciablemente planteado y desbrozado en el Avance del PIOL, aceptando que sus compromisos de acción constituyan los primeros pasos en esa dirección de forma acorde con una hoja de ruta factible hacia el futuro.

Alcanzar aquellas metas energéticas a medio plazo requiere adoptar medidas desde ahora mismo, no sólo con relación a las fuentes de energía, sino también respecto a los sectores que la demandan, muy especialmente la construcción y uso de los edificios residenciales, de servicios e industriales, la movilidad local e insular, ciertos servicios relacionados con el tratamiento y la gestión del agua, los residuos, etc.

### **9. A pesar de una formulación que parece razonable con relación a la movilidad insular, sin embargo las propuestas de nuevos viarios pueden resultar irrazonables**

Parece razonable el planteamiento que hace el Avance de la Revisión del PIOL sobre la movilidad insular, al apostar por el transporte colectivo y la reducción de la necesidad de viaje; sin embargo, las propuestas de nuevos viarios pueden resultar irrazonables. Además, sin conocer los incrementos de la capacidad alojativa es muy difícil justificar que ello no acarreará incrementos de la movilidad por carretera.

El Avance del PIOL asume, en la práctica, el Plan de Mejora de la red Viaria de Lanzarote, que contempla nuevas intervenciones en los tramos Yaiza-Arrecife y Guatiza-Órzola, así como la circunvalación de Arrecife, aunque propone algunos cambios. Estos cambios son una nueva circunvalación a Arrecife por encima de la actual (convirtiendo la actual, una vez desdoblada, en un bulevar), la prolongación de LZ 40 hasta Puerto Calero y la circunvalación Mácher, contemplando, parece que tímidamente, la circunvalación de Tahíche.

Por ello, las propuestas del Avance del PIOL en el campo del transporte, y su relación con el urbanismo y la ordenación del territorio, pueden quedar en entredicho a la hora de revertir una dinámica de consumo de energía, emisión de gases de efecto invernadero, generación de costes externos y colaboración al bienestar de los

ciudadanos, que sea acorde con los compromisos internacionales asumidos para el horizonte del 2020.

Otros ámbitos relacionados con la movilidad exterior, como el Aeropuerto, no se tratan en profundidad en el Avance, insinuándose la aceptación, ausente de reflexión, de la propuesta de ampliación de la pista actual hacia el mar, sin analizar las diferentes alternativas, ni sus costes ambientales. El Puerto de Interés General del Estado de Arrecife apenas se menciona en el Avance.

#### **10. La ejemplaridad de la gobernanza en el ámbito urbanístico debiera estar contemplada en el Avance del PIOL y, sin embargo, no se hace**

En esa tensión inducida por la necesidad de abordar el reto de un cambio de época en Lanzarote, la cuestión de la salud institucional, política y social y, muy especialmente, la ejemplaridad de la “gobernanza” en el campo urbanístico debe de constituir un tema central que debiera brillar, y no lo hace, en la propuesta del Cabildo del Avance de la Revisión del PIOL.

Esta nueva manera de entender la administración de los asuntos colectivos precisa, a su vez, erradicar la desafección hacia la política y recobrar la confianza en las instituciones públicas, asuntos ambos cruciales, en particular desde que se conocieron las primeras consecuencias de las investigaciones judiciales en curso de lucha contra la corrupción.

De todos modos, si hay un frente en Lanzarote en el que hay que extremar la legalidad, la ejemplaridad y la transparencia a la hora de adoptar las decisiones, éste es el de la ordenación territorial y urbanística. Y sorprendentemente, este aspecto no ha sido contemplado en las propuestas del Avance.

En este sentido, el PIOL debe incorporar, con sentido vinculante o consultivo, según los casos, la participación de las plataformas de representación social insular con relación a las decisiones que puedan alterar el espíritu y las determinaciones contenidas en el planeamiento vigente en cada momento.

Por último, el Avance de la Revisión del PIOL obvia la consideración de medidas como incorporar en el PIOL cuantas cautelas sean oportunas para dificultar la interpretación discrecional de sus preceptos y aplicaciones, e introducir las máximas garantías de transparencia en las tomas de decisiones correspondientes a la configuración, tramitación, desarrollo y gestión del PIOL.

## **I 1. Insuficiente contenido documental y presentación mejorable**

En cuanto al contenido documental, la escala y cantidad de información volcada en los planos de ordenación reclama gráficos más desagregados, esquemas comprensibles de los que apenas unos cuantos se exponen en la Memoria de Ordenación, a una escala excesivamente reducida y, en determinados casos<sup>24</sup>, con graves diferencias respecto del plano Síntesis de Ordenación.

En la ordenación de recursos naturales se modifica, innecesariamente, la denominación de las categorías establecidas reglamentariamente<sup>25</sup> y se omite su directa representación gráfica, que sólo se plasma en la leyenda del plano. El Informe de Sostenibilidad Ambiental también elude la sistemática que establece el documento de referencia y, además de puntuales faltas de contenido sustantivo, plantea unas medidas correctoras propias de un proyecto de ejecución, en lugar de las medidas de planeamiento que corresponden a un Plan Insular.

Debe recordarse que las denominaciones y las sistemáticas establecidas por la normativa no constituyen caprichos burocráticos, sino reglas que tienen por objeto implantar en el planeamiento canario métodos y lenguajes comunes, a fin de aumentar su eficacia y facilitar su comprensión por los ciudadanos y las instituciones.

## **I 2. Informe DELPHI y toma más amplia de información**

En lo referente a los instrumentos utilizados para orientar el Avance, el principal problema estriba en que se apoyan casi exclusivamente en un informe DELPHI, orientado a recabar y tratar de sintetizar la opinión de un grupo de expertos. Como se indica en el mismo documento, “el grupo de expertos seleccionados ha respondido a dos perfiles: *Especialistas* [...] y *afectados*: personas cuyas actividades se verían afectadas por las decisiones del PIOL”.

Esta selección sesga las opiniones recabadas en el informe DELPHI respecto al interés general de la población. El Avance del PIOL debería apoyarse en opiniones representativas del conjunto de la población lanzaroteña y no sólo de “especialistas” y “afectados”. Para ello se debería recurrir a instrumentos de participación más adecuados que permitan recabar equilibradamente las opiniones de los grupos diversos que componen la población, evitando que, como suele ocurrir, determinados expertos

---

<sup>24</sup> Páginas 52 y 65 de la Memoria de Ordenación del Avance de la Revisión del Plan Insular de Ordenación.

<sup>25</sup> Art. 8.1 del Decreto 6/1997.

y/o interesados apaguen la voz del resto. Sólo después de hacer este trabajo, se puede recabar la opinión de estos últimos, que aparecería debidamente contextualizada en el conjunto social.

No se niega, por lo tanto, el interés de hacer un informe DELPHI, sino que se subraya la conveniencia de encuadrar sus resultados en una toma más amplia de información que refleje mejor las preocupaciones e intereses del conjunto de la población.

Por otra parte, tanto o más que buscar la síntesis o el consenso de las opiniones de la población y/o de los expertos, sería tarea del Avance detectar e iluminar los conflictos. Y aquí falla el Avance, al soslayar los principales conflictos existentes relacionados con la contención del proceso de urbanización. Cuando la mayoría de estos conflictos no admite soluciones técnicas que sean satisfactorias para todos, el debate abierto y la participación social informada se revelan como los únicos capaces de aportar soluciones sólidamente respaldadas por el conjunto social. Si la Revisión del PIOL, en vez de facilitar este proceso, soslaya los conflictos o fuerza síntesis o soluciones eclécticas que no satisfacen plenamente a nadie, contribuirá a cerrar en falso los conflictos. La Revisión del PIOL es una ocasión histórica para evitar que esto ocurra.

Para lograrlo el PIOL tendría que reanimar la participación social evitando las dos vías, no excluyentes, por las que habitualmente se descarría el planeamiento respecto a su teórica función social como instrumento en favor del interés general. Una, la que ha venido reduciendo ese planeamiento a ordenar el mercado del suelo atendiendo a los intereses dominantes. Otra, la que reduce el planeamiento al enunciado ceremonial de buenos propósitos, hoy usualmente etiquetados de “ecológicos” y “sostenibles”.

En otro orden de cosas, del informe DELPHI surgen algunas posiciones mayoritarias entre los encuestados, como son:

- No ocupar más suelo.
- Contener el crecimiento turístico.
- La capacidad de carga turística está sobrepasada.
- No más infraestructuras agua/energía, sino mejorar la gestión de la actual, gestión de la demanda y reducción de pérdidas.
- No más carreteras.

A pesar de tanta claridad, el Avance del PIOL extrae, sin embargo, conclusiones que no coinciden con las respuestas salidas del cuestionario. En materia turística, por

ejemplo, las respuestas del cuestionario son más restrictivas que las conclusiones que extrae el Avance al elaborar sus propuestas. Por otro lado, es discutible la jerarquización que se hace de los resultados de las respuestas, dándosele más trascendencia a lo menos importante.

Se observa, así, un divorcio entre los problemas enunciados y los objetivos e instrumentos propuestos, que dejan al informe DEPHI un papel meramente ornamental.

### **13. Un modelo territorial “transformador” sólo en apariencia**

De todo lo expuesto, se colige, por último, que el modelo territorial que propone el Avance de la Revisión del PIOL es “transformador”, sólo en apariencia.

Las alternativas de modelo territorial contempladas tratan de justificar de forma poco convincente el hecho de que los propósitos de contención no figuren entre los objetivos y las medidas propuestas planteando tres alternativas:

- a. Alternativa de continuidad, que consistiría en seguir con el actual PIOT y su política de contención.
- b. Alternativa expansiva, que prolongaría sin control las tendencias de crecimiento en todos los campos.
- c. Alternativa de transformadora, orientada a preservar los valores territoriales.

Tras señalar las dificultades que plantearía proseguir con un PIOT que data de hace veinte años, se echa por tierra de paso la conveniencia de dar continuidad a su política de contención de la reclasificación urbana del suelo por los municipios. Y tras desechar también la Alternativa expansiva, por sus consecuencias desastrosas para la isla, se decanta a favor de la Alternativa transformadora, que dice orientarse a “preservar los valores territoriales”. Pero, en realidad, al no hablar de contención, ni de límites cuantitativos a la urbanización del territorio, deja de hecho entreabierta la puerta a la Alternativa expansiva.

Por otra parte, el Avance infravalora la magnitud del cambio de tendencia operado en el crecimiento de la inmigración y del turismo como consecuencia de la actual crisis económica, al recoger datos que sólo alcanzan hasta 2007 y 2008, omitiendo los

cambios mucho más acentuados de 2009<sup>26</sup>. Este proceder avala implícitamente la Alternativa expansiva. Por ello, parece oportuno que la Revisión del PIOL maneje cifras y proyecciones demográficas más afinadas y actualizadas que las del Avance.

Además de infravalorar el cambio de época en la que parece inmersa la humanidad, el Avance justifica, así, el abandono de la política de contención que constituía uno de los principales logros del planeamiento de Lanzarote. Esta política se ha venido fraguando durante más de treinta años, junto con la conciencia de que, para preservar los valores del territorio, era necesario limitar la oferta alojativa y el proceso urbanizador mediante instrumentos supra municipales de planeamiento que han sido pioneros en España. A juicio de la Fundación César Manrique, desviarse de este planteamiento supone un error histórico, que se confronta, por otra parte, con los deseos mayoritarios manifestados por la población de Lanzarote, en particular en la última década.

La Revisión del PIOL está obligada a retomar y actualizar las políticas de contención urbanizadora que se vienen aplicando desde hace tiempo en la isla, enunciando con claridad los conflictos que acarrearán, para darles soluciones a la vez consensuadas, duraderas y acordes con el modelo turístico propuesto. Además, la elaboración consistente de estas políticas de contención del negocio inmobiliario-constructivo es condición necesaria para, más allá de la retórica enunciativa, lograr los objetivos de “preservar los valores territoriales”, “priorizar la calidad frente a la cantidad” en el modelo turístico, “diversificar la economía” y “reducir las emisiones y la huella ecológica” de Lanzarote, que se proponen en el Avance.

Taro de Tahíche, 27 de septiembre de 2010

---

<sup>26</sup> También se presentan datos brutos del número de personas empadronadas, que inflan la población por la tendencia a no darse de baja los emigrantes que abandonan la isla. Se recomienda tomar el número de empadronados deduciendo la estimación de las bajas, como hace el INE, en vez del número bruto de personas empadronadas.