

DOCUMENTO TÉCNICO  
DE LA FUNDACIÓN CÉSAR MANRIQUE  
***TERRITORIO, TURISMO Y SOSTENIBILIDAD EN  
LANZAROTE: PROPUESTA DE ACTUACIONES  
INMEDIATAS Y A MEDIO PLAZO***

ELABORADO POR FERNANDO PRATS  
(Abril 2004)

## **I. LAS INCERTIDUMBRES DEL DESARROLLO TURÍSTICO Y TERRITORIAL EN LANZAROTE**

Lanzarote, Reserva de Biosfera desde 1993, cuenta con una experiencia de más de treinta años tratando de orientar su futuro en clave de sostenibilidad. En esas tres décadas, con sus errores y aciertos, la sociedad insular ha sido capaz de elaborar una de las prácticas y debates culturales más sugerentes sobre la sostenibilidad del desarrollo, todo ello en una isla que, de la mano del turismo, ha conocido fuertes procesos de desarrollo y transformación que han acabado por desbordar su limitada capacidad de carga.

El ciclo principio de los setenta – inicio de los dos mil, ofrece en Lanzarote un balance de claroscuros con relación a la reorientación sostenible del desarrollo turístico e insular. Se ha avanzado en la creación de una cultura social sobre el tema, se han creado instrumentos y líneas de trabajo interesantes en torno al PIOL y las Estrategias L+B que han permitido dar algunos pasos significativos en la reducción de las expectativas del crecimiento turístico (se han desclasificado diversos planes urbanísticos y unas doscientas mil plazas turísticas), pero lo cierto es que no se ha conseguido un encauzamiento adecuado de las fortísimas dinámicas de expansión turística ni se ha conseguido preservar la capacidad de carga del sistema natural y sociocultural, con todo lo que ello significa de profunda alteración de los equilibrios básicos de la isla.

Y sin embargo, todo parece indicar que cualquier propuesta que trate de afrontar los retos pendientes, habrá de apoyarse y, a la vez, ampliar las líneas de trabajo desarrolladas hasta ahora introduciendo innovaciones y cambios cualitativos en algunas cuestiones claves relacionadas con la nada fácil contención drástica del crecimiento de las zonas turísticas y con la definición de un nuevo paradigma turístico integrado en un diseño estratégico innovador y más sostenible del desarrollo insular.

### **Las elecciones de mayo de 2003 y las incertidumbres sobre el futuro de las políticas turísticas y territoriales insulares**

Las elecciones de mayo de 2003, el nombramiento y destitución de D. Dimas Martín (PIL) como Presidente del Cabildo y su posterior sustitución por D. Mario Pérez (CC) han abierto una etapa de gran incertidumbre con relación a las políticas territoriales y turísticas insulares de la nueva etapa.

A un primer discurso presidencial que se presentaba comprometido con la contención del crecimiento urbanístico, han seguido una serie de propuestas de negociaciones genéricas sin resultados concretos, paralización de los procesos ya iniciados del PIOL (todos ellos importantes para la consolidación de las políticas de contención del crecimiento turístico en la isla), propuestas de compra de suelo de planes parciales ya desclasificados .... y, sobre todo, una falta de perspectivas claras y transparentes con relación a los contenidos y cauces de actuación institucional, que han acabado por generar un gravísimo vacío sobre la orientación y perspectivas de futuro de la política territorial y turística de Lanzarote.

## 2. **PROPUESTA DE ACTUACIONES INMEDIATAS Y A MEDIO PLAZO CON RELACIÓN AL DESARROLLO TURÍSTICO TERRITORIAL DE LA ISLA**

Las propuestas contenidas en este informe tratan de llenar ese vacío y ofrecer una perspectiva de trabajo concreto, inmediato y a medio plazo basadas en un doble proceso de actuación instrumentalizado a través del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote (PIOL).

A corto plazo, se propone asimilar las importantes medidas de aplicación inmediata contempladas en las Directrices Regionales, elaborar rápidamente el Plan Territorial Especial demandado por dichas Directrices y rematar rápidamente los procesos de Modificación y Revisión/Adaptación del PIOL pendientes de aprobación.

Resueltos así los problemas más urgentes de la isla, se propone, en un plazo más amplio, aprovechar a fondo la Adaptación Plena del PIOL a las Directrices Regionales para conseguir dar un auténtico salto cualitativo en la resolución de los problemas estructurales de la isla.

La propuesta define asimismo una línea de trabajo basada en procesos reglados y transparentes con la garantía de sucesivas fases de información y participación pública, sin que ello suponga una limitación a las iniciativas de negociación y concertación complementarias que legítimamente se quieran desarrollar desde las instituciones insulares.

En los apartados que siguen y en el orden que se indica a continuación se justifican y desarrollan con mayor detalle el conjunto de las razones y propuestas esbozadas en este Informe.

### **De desarrollo inmediato (seis meses a un año)**

- Asumir las importantes medidas de contención urbanística, en vigor desde abril de 2003, aprobadas con las Directrices Regionales (Ley 19/2003).
- Culminar la tramitación de la Modificación Puntual N° I del PIOL aprobada provisionalmente en febrero de 2003.
- Elaborar el Plan Territorial Especial exigido por las Directrices Regionales con el fin de consolidar y ampliar las medidas de contención en las zonas turísticas de Lanzarote.
- Finalizar la tramitación de la Revisión/Adaptación del PIOL aprobada inicialmente en febrero de 2003. Este procedimiento contempla entre sus contenidos la Adaptación del PIOL a la Ley de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias. Se plantea la opción de tramitar este aspecto en un procedimiento separado o integrado en el conjunto de una única Revisión/Adaptación aprovechando el trámite ya iniciado.

La tramitación de estos tres últimos procedimientos debería realizarse en procesos paralelos.

## **A desarrollar a lo largo de los próximos dos años**

- Elaborar la Plena Adaptación del PIOL a las Directrices Regionales. Las razones para plantear un plazo más amplio para el desarrollo de este procedimiento se basa en dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, la Adaptación Plena del PIOL, dado el alcance de los requerimientos establecidos en las Directrices, no va a ser sencilla y su proceso de elaboración y aprobación será, en consecuencia, complejo y largo; sólo hay que recordar lo que ha costado aprobar los Planes Insulares desarrollados a partir de la Ley 1/1987, a pesar de la sencillez de los requerimientos demandados por dicho texto legal. En segundo lugar, dicha Adaptación Plena constituye una preciosa oportunidad para tratar de dar un salto cualitativo en cuestiones relacionadas con la calidad del desarrollo territorial de la isla, la biodiversidad, la contención del crecimiento turístico y otros muchos aspectos relacionados con la sostenibilidad insular (infraestructuras, movilidad, sistemas energéticos y gestión de los recursos hídricos etc, etc), eso sí, sobre la base de disponer del tiempo de trabajo y contraste de opiniones que todo ello necesita.

## **Mirando al 2010**

- Un pacto social en torno a un proyecto integral y más sostenible del desarrollo insular. Se plantea enmarcar las actuaciones a corto y medio plazo en el plano territorial en una perspectiva más amplia, la del año 2010, en coherencia con los planteamientos establecidos en su momento en la “Estrategia Lanzarote en la Biosfera” y la correspondiente “Moratoria” aprobada en el año 2000..

### **3. ASUMIR LAS IMPORTANTES MEDIDAS DE CONTENCIÓN URBANÍSTICA, EN VIGOR DESDE ABRIL DE 2003, APROBADAS EN LAS DIRECTRICES REGIONALES (LEY 19/2003).**

La aprobación de las Directrices Generales y del Turismo de Canarias en abril de 2003 ha conllevado el establecimiento automático de una serie de importantes medidas de contención del crecimiento turístico contempladas en algunas de sus Disposiciones Adicionales y Transitorias. En concreto, las que afectan más significativamente a la isla son las siguientes:

#### **Disposición Adicional 4ª.**

Esta Disposición establece importantes medidas con relación a la clasificación y categorización de suelos con destino total o parcialmente turístico que no disponen de Planes Parciales aprobados definitivamente o que disponiendo de los mismos, por causas imputables al promotor, no hayan culminado sus deberes urbanísticos o no tengan aprobado su proyecto de urbanización (ver detalle en la Ley 19/2003).

En concreto estas medidas significan que en Lanzarote, desde abril de 2003, de acuerdo con los el contenido de los informes, convergentes, de la Oficina del Plan Insular de Lanzarote y de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural de Canarias (APMUNC), se habrían producido los siguientes efectos:

- Automática desclasificación y paso a Suelo Rústico de Protección Territorial de los siguientes Planes Parciales y ámbitos urbanísticos: Playa Quemada, Costa Playa Quemada, Montaña Roja (áreas no urbanizadas), Sector I de Charco del Palo (parcialmente), La Santa (área de la Isleta), Puerto Calero y Cortijo Viejo.
- Automática reclasificación a Suelo Urbanizable No Sectorizado (no se podría edificar por ahora) los suelos no edificados contemplados en los siguientes ámbitos urbanísticos: Suelos Aptos para al Urbanización (SAU) I a II en Puerto del Carmen, así como los Planes Parciales de Playa Blanca, Costa Papagayo y San Marcial del Rubicón en Yaiza.

Estas medidas vienen a confirmar y reforzar las líneas de trabajo desarrolladas por la Revisión del PIOL aprobada inicialmente en febrero de 2003, afectan a la desclasificación o congelación de millones de metros cuadrados de suelo y miles de plazas turísticas y residenciales en las zonas turísticas de la isla, limitando extraordinariamente el riesgo jurídico o económico para Lanzarote.

La consolidación de estas medidas requerirá, tras finalizar los análisis de la APMUNC, su confirmación expresa por el correspondiente Plan Territorial Especial a desarrollar inmediatamente en Lanzarote en aplicación de la Disposición Adicional 1ª de la Ley de Directrices, ya que de no producirse dicha confirmación tales medidas quedarán a merced de las decisiones que de forma descoordinada pudieran adoptarse por los diversos planeamientos municipales.

### **Disposición Adicional 5ª.**

Esta Disposición declara extinguida, salvo excepciones, la eficacia de aquellas autorizaciones previas, sin licencia urbanística, otorgadas para establecimientos alojativos turísticos con anterioridad a la Ley 19/2003.

Esta medida significa que en Lanzarote quedan automáticamente extinguidas una gran cantidad de autorizaciones previas de alojamientos turísticos que trataron de adelantarse a la “Moratoria” del año 2000 y que no estaban incluidas en los cupos contemplados por dicha medida (las licencias concedidas ilegalmente al margen de dichos cupos han sido y debieran seguir siendo investigadas y denunciadas por el Cabildo ante los tribunales)

### **Disposición Adicional 6ª.**

Esta Disposición se refiere a la caducidad automática de licencias urbanísticas y proyectos de urbanización que no estén en ejecución y se hallen incursas en situación de caducidad por causa imputable al promotor.

Esta medida también contribuye a sanear el pasado urbanístico de Lanzarote con relación a los restos de múltiples licencias tramitadas con el objetivo de eludir los efectos de las sucesivas iniciativas institucionales, vía PIOL, para contener el ritmo del crecimiento turístico en la isla.

### **Disposición Transitoria 1ª.**

Esta Disposición suspende, hasta la entrada en vigor de los Planes Territoriales Especiales, el otorgamiento de nuevas autorizaciones previas y de licencias urbanísticas para edificios destinados a alojamiento turístico. Dicha suspensión alcanza también a las edificaciones residencias ubicadas en el suelo urbano no consolidado o urbanizable en el que el uso turístico supere el 35% de la edificabilidad total del planeamiento o de las parcelas (caso de los Planes Parciales de Montaña Roja, Costa Papagayo y Cortijo Viejo).

### **Propuesta de actuación**

El Cabido Insular debería asumir e informar inmediatamente al resto de las instituciones de la isla, así como a la población e interesados, sobre el alcance del conjunto de las disposiciones aprobadas conjuntamente con la Ley 19/2003, actuando en consecuencia en la defensa de dichas medidas, incluso, ante el propio Gobierno Regional para evitar interferencias no deseables en la aplicación de las mismas. En este sentido, también es necesario evitar el desarrollo de iniciativas que, como la urbanización del Plan Parcial de Playa Blanca, pretenden ignorar y evadir el conjunto de determinaciones que, desde los ámbitos regionales e insulares, impiden su desarrollo.

#### 4. **CULMINAR LA TRAMITACIÓN DE LA MODIFICACIÓN PUNTUAL N° I DEL PIOL APROBADA PROVISIONALMENTE EN FEBRERO DE 2003.**

Los contenidos de esta Modificación Puntual del PIOL son importantes para la isla, muchos de ellos se arrastran desde 1997 y su aprobación podría ser inmediata, según lo establecido en la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 19/2003; sólo se requiere la decisión de finalizar el trámite por parte del Cabildo.

#### **Los principales contenidos de la Modificación Puntual N° I**

La Aprobación Definitiva de esta Modificación resolvería las siguientes cuestiones:

- La ordenación de las actividades extractivas, tema clave para la agricultura, la construcción y la regulación de los correspondientes impactos ambientales. A destacar que se trata de un tema analizado y orientado con criterios convergentes por las distintas Comisiones de Urbanismo del Cabildo desde 1997.
- La ordenación de los Sistemas Generales Insulares, tema fundamental para regular mejor estas actividades sobre el suelo rústico y muy especialmente las “grandes instalaciones deportivas de ocio y turismo” que, a partir de esta Modificación, requerirían modificar el PIOL y consulta al Consejo de Reserva de Biosfera, además de ubicarse en suelos desclasificados o adyacentes a los principales centros turísticos o Arrecife.
- La regulación de las instalaciones ganaderas colectivas, tema ya aprobado de forma excepcional por su urgencia.
- La regulación del turismo rural, tema urgente demandado por la Consejería y los correspondientes empresarios del ramo.
- Criterios para la cuantificación de las plazas turísticas en el PIOL, tema de interés para evitar picarescas en la interpretación del PIOL.

#### **Situación actual del tramite de aprobación**

Aprobación Provisional en febrero de 2003, con informe favorable de la Ponencia Técnica el 29 de Septiembre y retirado de su elevación al Pleno para su Aprobación Definitiva a petición del Presidente del Cabildo (Sr. Martín), parece que con el argumento de suscribir sus contenidos en la futura Adaptación del PIOL a las Directrices. Aprobado definitivamente el tema de las instalaciones ganaderas por la presión del sector.

La suspensión cautelar de licencias contradictorias habría concluido por haber pasado dos años desde la fecha de la Aprobación Inicial de la MPI (29 de marzo de 2001).

#### **Posibilidades de continuar el proceso para la Aprobación Definitiva**

No habría problemas para su aprobación inmediata ya que la Ley 19/2003 de las Directrices contempla en la Disposición Transitoria Tercera.<sup>3</sup> que los procedimientos con aprobación provisional en el momento de promulgación de dicha Ley pueden seguir su tramitación según su correspondiente marco legal.

## **Propuesta de actuación**

No existen razones justificadas para retrasar la Aprobación Definitiva de la Modificación Puntual nº I del PIOL; es más, su contenido no puede incorporarse al Plan Especial Territorial por lo que renunciar a finalizar su tramitación para incluir su contenido en la Adaptación Plena del PIOL a las Directrices Regionales significaría retrasar en varios años la solución de estos problemas.



## 5. ELABORAR EL PLAN TERRITORIAL ESPECIAL EXIGIDO POR LAS DIRECTRICES REGIONALES CON EL FIN DE CONSOLIDAR Y AMPLIAR LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN EN LAS ZONAS TURÍSTICAS DE LANZAROTE

El desarrollo del Plan Territorial Especial, como ya se ha dicho, constituye una exigencia de la Disposición Adicional 1ª de la Ley 19/2003 con la finalidad de clarificar la ordenación turística insular y adaptarla a los límites y ritmos de crecimiento fijados para el próximo trienio (2003 – 2006) por la Disposición Transitoria 2ª (cero autorizaciones previas en Lanzarote, salvo limitadas excepciones).

A la vez, el Plan Territorial Especial ha de configurarse como un instrumento de primer orden para consolidar y ampliar las principales conquistas con relación a la cualificación y contención del crecimiento turístico desarrolladas hasta el momento en la isla.

### Principales contenidos del Plan Territorial Especial

Una interpretación coherente de los contenidos del Plan Territorial planteados en las Disposiciones Adicional 1ª, Transitoria 2ª y Transitoria 4ª de la Ley 19/2003, permite abordar los siguientes temas:

- Establecer con rango de Normas de Aplicación Directa las zonas turísticas de la isla en la línea ya expuesta en la Revisión del PIOL aprobada inicialmente en febrero de 2003. Ello es fundamental para un tratamiento adecuado, de calidad y singularizado del espacio turístico, más allá de los distintos usos de las edificaciones asentadas en las mismas.
- Identificar los Planes Parciales y otros ámbitos urbanísticos en las zonas turísticas cuya eficacia queda extinguida por Aplicación Directa, en función de la Disposición Adicional 2º de la Ley 6/2001 de Medidas Urgentes. En todo caso, la mayoría de los Planes y ámbitos urbanísticos afectados por esta disposición ya se han visto afectados por las medidas de reclasificación contenidas en las Disposiciones Adicionales y Transitorias de la Ley de Directrices (Ley 19/2003) comentadas en el Apartado 3 de este Informe (según un estudio parcial realizado por la Oficina del PIOL, esta extinción alcanzaría, al menos, a los siguientes Planes Parciales: Playa Quemada; Costa Playa Quemada; Playa Blanca; Montaña Roja (parcialmente), y Suelo Apto para la Urbanización 8 de Puerto del Carmen (de tener este último su Plan Parcial aprobado).
- Confirmar y ampliar las medidas de contención urbanística en las zonas turísticas ya aprobadas en las Disposiciones Adicionales y Transitorias de la Ley de Directrices Regionales (Ley 19/2003) estableciendo criterios, con rango de Normas de Aplicación Directa y de Directrices, al planeamiento municipal para la reclasificación y recalificación de una serie de Planes Parciales. A destacar que existe capacitación sobrada conferida por las Directrices, tanto en su Disposición Adicional Primera, en la Directriz 68 de las D.O.G... para que el PIOL, por si mismo, pueda desarrollar las siguientes medidas:
  - Confirmar la reclasificación como Suelo Rústico de Protección Territorial, en virtud de la Disposición Adicional 4ª de la Ley 19/2003, el de los siguientes Planes Parciales: Playa Quemada, Costa Playa Quemada, Montaña Roja (parcialmente), Sector I de

Charco del Palo (parcialmente), y la Santa (la Isleta), estudiando la situación de Puerto Calero y Cortijo Viejo.

- Reclasificar como Suelo Rústico de Protección Territorial, en virtud de la competencia genérica y la contemplada en la Disposición Adicional 4ª de la Ley 19/2003, el Plan Parcial de Playa Blanca.
- Confirmar la reclasificación como Suelo Urbanizable No Sectorizado, en virtud de la aplicación estricta de la Disposición Adicional 4ª de la Ley 19/2003, el de los siguientes Planes Parciales y ámbitos urbanísticos: Suelos Aptos para la Urbanización (SAU) I-10 de Puerto del Carmen, estudiando la situación del SAU II y los Planes Parciales de Costa Papagayo y de San Marcial del Rubicón.

Como ya se ha dicho, estas medidas permitirían consolidar y ampliar la desclasificación y recalificación del suelo y plazas turísticas y residenciales en las zonas turísticas contempladas en la Revisión del PIOL aprobada inicialmente en febrero de 2003, reduciendo a la vez los riesgos jurídicos e indemnizatorios para la isla, dado que, principalmente y en principio, se trata de confirmar las medidas asumidas por la Ley 19/2003.

- Acatar y aplicar directamente la sentencias del Tribunal Supremo (16-07-02) y del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (25-02-98) en su relación con las zonas turísticas. Habida cuenta de que el Plan Territorial Especial ha de dilucidar todo lo relativo al desarrollo urbanístico y capacidad alojativa turística de la isla, resulta necesario proceder a la anulación de todas aquellas determinaciones introducidas subrepticamente entre las aprobaciones provisional y definitiva del PIOL de 1991 que afecten a las zonas turísticas: aumento de edificabilidad y nº de plazas en el Plan Parcial de Costa Teguisse (significa reducir 9.526 plazas); superficie en el Plan Parcial de La Santa Sport (aunque posteriormente desclasificada parcialmente por la Ley 19/2003); y reducción de edificabilidad y nº de plazas en el Plan Parcial de Montaña Roja (aunque posteriormente desclasificada parcialmente por la Ley 19/2003) y en el Plan Parcial de las Coloradas. En todo caso conviene estudiar el conjunto de las iniciativas desarrolladas por el Gobierno Regional con relación a este tema para actuar de forma coherente y complementaria a las mismas.
- Confirmar con rango de Norma de Aplicación Directa, en base a todo lo anterior, el cumplimiento de las limitaciones impuestas en la Directriz Transitoria 2ª de la Ley 19/2003 para el trienio 2003 – 2006 encuadrándolas y confirmando, a su vez, las previsiones de desarrollo turístico y residencial en las zonas turísticas contempladas en la “Moratoria”(Revisión del PIOL del año 2000) para el año 2010. Dado que la edificación de alojamiento turístico ya tiene establecida límites cuantitativos por la Revisión del PIOL del año 2000 (Moratoria), el Plan Territorial Especial es un instrumento idóneo para reconsiderar los ritmos de desarrollo de la oferta residencial en las zonas turísticas. El Plan Territorial Especial debiera establecer en este tema una información pormenorizada, zona a zona y referida a los usos turísticos y residenciales, con el desarrollo actual, el previsto al año 2006 y al 2010, y el techo límite del PIOL.
- Establecer criterios con rango de Norma Directiva al planeamiento municipal con relación a las tipologías, categorías y calidades turísticas y residenciales en las zonas turísticas. El Plan Territorial Especial constituye una auténtica oportunidad para mejorar

la calidad edificatoria de las zonas turísticas. En este sentido cobra un interés excepcional que el Plan introduzca mejoras significativas en dos cuestiones esenciales: la calidad mediomambiental de la edificación y, muy especialmente, una mejora de las dimensiones, tipologías, categorías del alojamiento residencial en las zonas turísticas. Este último punto es fundamental no sólo para la calidad de las zonas turísticas, sino también para combatir la utilización informal de la edificación residencial como oferta turística.

- Establecer criterios con rango de Norma Directiva al planeamiento general con relación a la sectorización y revisión del planeamiento de desarrollo en las zonas turísticas. Esta competencia del Plan Territorial Especial ha de aprovecharse para garantizar que no habrá nuevas ampliaciones de las zonas turísticas ya delimitadas, evitar la sectorización del suelo antes del año 2010, estimular la cualificación y remate urbanístico adecuado del espacio turístico existente y, en consecuencia y en aplicación del Capítulo IV de las Directrices Turísticas de Canarias condicionar la sectorización del Suelo Urbanizable No Sectorizado, después del 2010, a la cabal solución de las tensiones de todo tipo generadas por el desbordamiento de la capacidad de carga insular. En esta línea, tiene especial importancia la limitación del alojamiento turístico y residencial a la hora de sectorizar los nuevos desarrollos turísticos, tal y como ya se establecía en la Revisión/Adaptación del PIOL aprobada inicialmente en febrero 2003 para los Suelos Aptos para la Urbanización I – II de Puerto del Carmen.
- Establecer criterios con rango de Normas Directivas y Recomendaciones al planeamiento municipal para identificar los ámbitos de rehabilitación, descongestión y mixtos en las zonas turísticas. El Plan Territorial Especial constituye una excelente oportunidad para establecer criterios que sirvan para identificar los espacios de las zonas turísticas que requieren actuaciones de rehabilitación integral para preservar sus calidades y capacidades de competitividad en el mercado turístico. Además, esta puede constituir una condición imprescindible para acceder a los correspondientes fondos y programas de actuación que el Gobierno Regional tiene previsto realizar.

### **Situación actual y proceso de aprobación**

La Ley 19/2003 de las Directrices Regionales solicita una tramitación rápida del Plan Especial: Aprobación Inicial (sin necesidad de Avance) antes del 16 de julio de 2003 y Aprobación Provisional antes del 16 de octubre de ese mismo año, aunque la Ley permite, a instancia del Cabildo, una prórroga con relación a estas fechas, actualmente sobrepasadas.

### **Propuesta de actuación**

El Plan Territorial Especial ha de desarrollarse urgentemente y constituye la pieza clave para aplicar la Disposición Transitoria 2ª, revalidar la Moratoria del año 2000 y , a la vez, consolidar y ampliar la contención del crecimiento turístico planteada en las Disposiciones Adicionales y Transitorias de la Ley 19/2003 de Directrices Regionales y en los correspondientes contenidos de la Revisión/Adaptación del PIOL aprobada inicialmente en febrero de 2003.

## 6. FINALIZAR LA TRAMITACIÓN DE LA REVISIÓN/ADAPTACIÓN DEL PIOL APROBADA INICIALMENTE EN FEBRERO DE 2003.

Complementariamente a la redacción del Plan Especial Territorial es muy importante que sin mayores dilaciones se resuelvan otras cuestiones urgentes pendientes en la isla, que se incluyen en la Revisión/Adaptación del PIOL aprobada inicialmente en febrero de 2003.

### Principales contenidos

Una vez eliminados de este procedimiento los temas incorporados en el Plan Territorial Especial descritos en el apartado anterior, los principales contenidos de la Revisión/Adaptación serían los siguientes:

- Adaptación del PIOL al texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias. Tema imprescindible para la normalización legal de la isla, sencillo técnicamente y en el que se arrastra un retraso temporal muy significativo con relación a los compromisos establecidos con la Consejería de Medioambiente y de Ordenación del Territorio de Canarias.
- Medidas relacionadas con las actividades agrícolas y ganaderas. Tema fundamental, arrastrado desde 1997, que trata de mejorar el tratamiento de todos los aspectos del PIOL relacionados con la actividad agrícola y ganadera en la isla. Además de mejorar la regulación de cuestiones tales como los cuartos de aperos, almacenes, vallados, etc. etc. existe una propuesta muy contrastada con diversas Comisiones de Urbanismo del Cabildo para resolver la situación de las instalaciones ganaderas individuales, cuestión muy demandada por los afectados desde hace años.
- Medidas encaminadas a preservar la calidad urbanística y a mejorar las condiciones ambientales de las zonas rurales. Se trata de una serie de medidas encaminadas a preservar las zonas rurales de la isla de tensiones urbanísticas ajenas a su desarrollo natural y a garantizar unas condiciones medioambientales razonables en sus núcleos de población con relación a los sistemas de agua y saneamiento, antes de que se desarrollen procesos de contaminación graves y de difícil reversabilidad.
- Medidas sobre la Estructura Territorial Básica y la definición territorial y urbanística de la isla. Se trata de actualizar la estructura territorial de la isla, la información sobre las superficies ocupadas por los distintos núcleos de población y las distintas categorías del suelo rústico, y de corregir y mejorar la planimetría de las delimitaciones territoriales correspondientes a las distintas categorías urbanísticas del suelo insular con grafiado a 1/25.000. Todo ello facilitaría extraordinariamente la gestión urbanística insular, el trabajo de los ayuntamientos y la atención al público con intereses en todas estas cuestiones.
- Subsanación de las deficiencias formales apuntadas por las sentencias del Tribunal Supremo (16-07-02) y Tribunal Superior de Justicia de Canarias, contenidas en el PIOL aprobado por el Decreto 63/1991 con relación al CITN de Montaña Roja. Esta medida ha de reevaluarse una vez estudiada las recientes iniciativas adoptadas por el Gobierno Regional con relación al tema.

## **Situación actual y proceso de aprobación**

La Revisión/Adaptación del PIOL obtuvo la Aprobación Inicial el 24 de febrero de 2003, fecha en la que se adoptaron acuerdos complementarios para la suspensión cautelar de actos contrarios al contenido del documento que tienen vigencia de dos años (febrero 2005).

A finales de julio se finalizó un estudio sobre las 91 alegaciones presentadas durante el período de Información Pública, informe que propone la incorporación o desestimación de dichas alegaciones, con lo que se dispone de una base muy valiosa para rematar adecuadamente la actualización del PIOL.

En octubre de 2003 el Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha desestimado tres peticiones de la suspensión cautelar realizadas por particulares y Ayuntamientos.

## **Posibilidades de continuar el proceso para la Aprobación Provisional**

Lo primero que hay que constatar es, como ya se ha dicho al principio de este informe, la posibilidad de establecer, o no, uno o dos procedimientos con los contenidos descritos anteriormente. Se podría desarrollar un procedimiento específico para la Adaptación del PIOL a la Ley de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias o se podría mantener y rematar el procedimiento actual con dicho tema incorporado en el mismo. Tal vez, por criterios de simplificación administrativa y de aprovechamiento del proceso aprobatorio, pudiera ser recomendable esta última opción.

Además y a diferencia de la Modificación Puntual nº I, por una decisión de última hora en el texto final de las Directrices, la tramitación de la Revisión/Adaptación requiere reorientarse (tema conversado en su día con los técnicos de la COTMAC) como una Adaptación Parcial del PIOL a las Directrices, previa a su Adaptación Plena a las mismas, con un plazo máximo de dos años desde la aprobación de la Ley 19/2003 en abril de 2003 (Disposición Transitoria Tercera de la Ley).

En función de los cambios a introducir con motivo de las alegaciones podría ser oportuno reiniciar la tramitación a nivel de Aprobación Inicial o, incluso de Avance, aunque, en la medida de lo posible, sería bueno aprovechar al máximo la tramitación desarrollada hasta la fecha, aunque sólo sea por que ello permite afrontar los plazos disponibles para ello (en principio dicho plazo se sitúa en abril de 2005).

## **Propuesta de actuación**

Existen razones de necesidad y oportunidad para proceder a finalizar la tramitación, en una o dos piezas, de la Revisión/Adaptación del PIOL. Pro lo tanto, este Informe sugiere tramitar rápidamente su aprobación de forma que se pudiera finalizar el proceso en los próximos seis u ocho meses.

## **7. ELABORAR LA PLENA ADAPTACIÓN DEL PIOL A LAS DIRECTRICES REGIONALES**

La Plena Adaptación del PIOL a las Directrices Regionales ha de concebirse como una oportunidad para dar un salto cualitativo en las políticas turísticas y territoriales de la Isla. Ello requiere tiempo, creatividad, debate y concertación, abriendo así un nuevo ciclo en el que las líneas de trabajo para superar las dificultades de contención del crecimiento turístico deberían de compatibilizarse con el diseño de un escenario de referencia en positivo, sostenible, de excelencia turística y de calidad de vida para la población residente.

### **Contenidos de la Adaptación Plena**

Lógicamente, los contenidos de la Plena Adaptación del PIOL a las Directrices han de cumplir la amplia batería de exigencias establecidas en la Ley 19/2003; pero lo interesante es hacerlo abordando a fondo los problemas heredados y futuros de la isla. En este sentido, entre otros temas, este puede ser un momento muy adecuado para evaluar la posible incidencia en la isla de lo que se ha venido en llamar “las recientes mutaciones del turismo” que se está produciendo en ciertas zonas del litoral español a través de un proceso de encadenamientos de nuevos factores: compañías aéreas de bajo coste, aumento del alojamiento en la segunda residencia (en el litoral y en el interior), reducción del porcentaje de pernoctaciones hoteleras, el “todo incluido”..... y las transformaciones que todo ello está provocando en la rentabilidad socioeconómica del sector y en el conjunto de dichos destinos turísticos. Este y otros temas requieren un amplio análisis y debate social sobre cuales han de ser los ejes básicos de dicha Adaptación y, por lo tanto, los temas que se plantean a continuación han de interpretarse como una sugerencia inicial para dicho debate.

- La actualización del modelo territorial establecido en 1991. La lectura de la isla como un sistema integral, complejo y frágil y el correspondiente establecimiento de la Estructura Territorial Insular Básica constituyeron una de las principales aportaciones del PIOL de 1991, aportaciones que sin embargo conviene releer y, sobre todo, actualizar y desarrollar. Es necesario trabajar más la delimitación y caracterización de las zonas turísticas, reconsiderar todo el sistema de núcleos de población en el plano insular y municipal, desarrollar todo lo referente a los Sistemas Insulares y redes infraestructurales, dar una nueva vuelta a las actividades rurales y profundizar en todo lo referente al tema central de la biodiversidad terrestre y marítima del sistema insular.
- La consideración “metropolitana” del Área Central de la isla, así como la rehabilitación integral de Arrecife, la integración de la ciudad y el área portuaria, y toda una serie de programas especiales dirigidos a garantizar las funciones de capitalidad, los equipamientos sociales y la vivienda asequible para la población residente. La ordenación territorial, urbanística y funcional del Centro insular es un proyecto imprescindible para el futuro de la miniconurbación que, concentrando la principal área residencial y de actividad de la isla, abarca desde Tías a Costa Teguise, con Arrecife, el puerto y el aeropuerto en el centro. La sostenibilidad, competitividad y calidad de vida de la población requiere establecer a tiempo una buena articulación de todo este espacio y la ocasión de hacerlo pasa por aprovechar de forma ambiciosa la adaptación del PIOL a las Directrices.
- La contención drástica del crecimiento turístico en la isla para evitar un mayor deterioro de la capacidad de carga insular, las medidas de reconducción de las potenciales

“mutaciones” turísticas, la rehabilitación integral de sus áreas turísticas, las medidas de diversificación, la cualificación de los núcleos y espacios rurales y la protección del espacio insular interior. Hay que seguir avanzando en el difícil proceso de contención del crecimiento turístico de la isla (se trata de suelo urbanizado), profundizando en todas las posibilidades abiertas por las Directrices Regionales, muy especialmente en lo relativo a evitar un mayor deterioro de la capacidad de carga insular. Pero además de este aspecto central es imprescindible que el PIOL que surja de la Adaptación Plena a las Directrices aborde el tema de la reconducción de las posibles transformaciones internas de los procesos turísticos, la rehabilitación de los espacios y edificaciones turísticas más deterioradas, así como la cualificación y preservación de los núcleos y espacios del interior en los que, sin duda alguna, se van a dejar sentir un nuevo tipo de presión urbanizadora impulsada por la expansión de la segunda residencia para una población, principalmente de personas no residentes en la isla.

- El tratamiento adecuado de la agricultura y la preservación de la biodiversidad insular, terrestre y marina. Sin duda estos son dos de los temas pendientes de profundizar en la ordenación territorial insular. Se trataría de reevaluar y apoyar las posibilidades de revalorización sostenible del mundo rural, de garantizar la puesta en activo de toda la planificación y gestión de los Espacios Naturales Protegidos de la isla, de profundizar en las condiciones y evolución del conjunto del litoral y de adoptar las medidas complementarias para la mejor preservación de los hábitat, flora y fauna insulares.
- La redefinición de los sistemas generales e infraestructurales de la isla mejorando su sostenibilidad. Este es otro de los grandes temas que deben de ser abordados por la Plena Adaptación del PIOL a las Directrices. La cuestión de la gestión sostenible de los flujos turísticos en aeropuertos y puertos, el diseño de un sistema de movilidad insular y en el interior de los núcleos de población que rompa la cautividad actual del automóvil privado y de un tráfico congestivo, el ordenamiento razonable de los grandes equipamientos deportivos (golfs, parques turísticos...) y la apuesta por la innovación en los sistemas hidráulicos, energéticos y de residuos, constituyen piezas clave para un futuro de calidad de vida y turística que no conlleve el constante deterioro del patrimonio natural y paisajístico de la isla. En este sentido, es imprescindible evaluar las propuestas existentes sobre el sistema puerto de Playa Blanca, autovía, puerto de Órzola y la situación del Archipiélago Chinijo, para tratar de evitar inducir nuevos impactos sobre territorios extremadamente valiosos y frágiles.
- El estímulo de los sistemas constructivos bioclimáticos y de gestión sostenible del agua, la energía y los residuos en el diseño, edificación y utilización de los inmuebles y espacios urbanos. Será difícil mejorar los balances ambientales de la isla sin acometer una reformulación de las prácticas de diseño, construcción y utilización de los hábitat humanos en la isla. Se trata de impulsar un proceso de asunción de prácticas sociales en la vida doméstica y urbana más responsables con relación al consumo de recursos naturales escasos y a la generación de residuos urbanos. La Adaptación Plena del PIOL constituye una auténtica oportunidad para analizar todo este campo, incluida la posibilidad de poner en práctica, de forma progresiva y concertada, todo un sistema de ordenanzas insulares y municipales con claro sentido medioambiental.
- El establecimiento de un buen sistema de información e inspección que permita perseguir las infracciones ambientales, urbanísticas y turísticas en la isla. Esta es una asignatura pendiente en Lanzarote y la Adaptación Plena a las Directrices debiera permitir mejorar

la capacidad informativa sobre la realidad turística y urbanística de la isla. Ello requiere culminar el proceso iniciado por la Oficina del PIOL en la última legislatura (reclamación judicial de sus derechos informativos a los ayuntamientos) y en la implementación de un Sistema de Información Geográfico con información actualizada. Dicha información es fundamental y constituye el eslabón inicial imprescindible para activar toda la capacidad de intervención no sólo del propio Cabildo, sino también de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural y de los servicios de inspección de la Consejería de Turismo en una línea de trabajo que el propio Gobierno Autonómico se ha comprometido a mejorar de forma importante e inmediata.

- La creación de un auténtico “Observatorio Insular” capaz de establecer un doble seguimiento del conjunto del desarrollo de la isla: la evaluación periódica de la situación de la isla, a través de un cuadro de indicadores testigo, y el seguimiento de los programas de trabajo clave para mejorar la sostenibilidad del desarrollo insular. Un avance de este Observatorio debería de iniciarse inmediatamente a través del seguimiento periódico de una serie de indicadores que podrían seleccionarse a partir de los utilizados en la “Estrategia Lanzarote en la Biosfera I”, el Documento “Evolución de indicadores insulares 1996-2001” y los temas propuestos en las Directrices del Turismo de Canarias para una evaluación de la “capacidad de carga” insular.

### **Cuestiones de procedimiento**

La Adaptación plena del PIOL a la Ley 19/2003 de las Directrices Regionales está regulada en la Disposición Transitoria 3ª de dicha Ley. En dicha Disposición se establece el plazo de dos años (abril de 2005) para alcanzar la Aprobación Provisional de dicha Adaptación.

### **Propuesta de actuación**

Una vez puesta en marcha los procedimientos indicados en los apartados anteriores, resulta imprescindible impulsar el inicio de la Adaptación Plena del PIOL a las Directrices, considerando este procedimiento como una oportunidad para dar un salto cualitativo e inaugurar un nuevo ciclo en la sostenibilidad del desarrollo turístico y territorial de la isla. Un planteamiento de este tipo requiere ambición institucional, creatividad profesional, debate social y concertación publico-privada en torno a lo que debería constituir el futuro de la isla para los próximos decenios.



## 8. **MIRANDO AL 2010: UN PACTO SOCIAL EN TORNO A UN PROYECTO INTEGRAL Y MÁS SOSTENIBLE DEL DESARROLLO INSULAR**

Las propuestas expuestas en los párrafos anteriores se centran en los aspectos territoriales y urbanísticos instrumentables a través del PIOL que, siendo determinantes del desarrollo insular, requieren, a la vez, encuadrarse en un escenario de desarrollo global de la isla. Por eso se propone en este último apartado la necesidad de retomar el debate en torno a otras iniciativas fundamentales para madurar en los próximos años un amplio acuerdo social en torno a los grandes temas que permitirían encauzar la isla por la senda de un desarrollo más equilibrado y más beneficioso para el conjunto de la sociedad insular

Como en el caso anterior los temas a abordar en dicho debate han de ser establecidos entre todos los actores institucionales, empresariales y sociales de la isla; existen múltiples referencias en el conjunto de trabajos desarrollados en torno a las Estrategias Lanzarote en la Biosfera y en las distintas aportaciones sociales y empresariales desarrolladas en los últimos años. Por ello el contenido de los temas que se comentan a continuación, sólo pretenden abrir el temario con una serie de cuestiones consideradas clave desde la perspectiva de este informe y que habría que completar con las aportaciones de todos.

- El modelo del desarrollo insular. Se trataría de analizar y discutir en torno a cuales podrían constituir las bases de un modelo de desarrollo insular viable, diversificado y compatible con la contención del crecimiento de la presión turística sobre la isla. Sobre este tema existen reflexiones de un grupo de economistas de la isla vinculados al Observatorio del Consejo de la Reserva de Biosfera, un primer trabajo elaborado por ESADE para la Estrategia Lanzarote en la Biosfera II, etc, etc, que podrían utilizarse como aportaciones provocadoras de un amplio debate en la isla.
- Una ambiciosa Estrategia Turística. En Lanzarote, veinte años después de que César Manrique imaginara una utopía turística que fue desbordada por su propio éxito comercial, es oportuno volver a repensar cuales habrían de ser las estrategias turísticas para los próximos decenios, estrategias capaces de concretar en la isla los nuevos modelos y paradigmas turísticos: sostenibilidad, calidad integral, diversificación, diferenciación y alta rentabilidad empresarial y social a medio y largo plazo. Dicha estrategia, además de diseñar escenarios y programas de trabajo a medio plazo que pudieran fortalecer, muy especialmente, los aspectos diferenciales de la isla para conseguir valorizar la singularidad de su oferta turística, debería tratar de establecer una sólida concertación de largo alcance con los TTOO más significativos (TOI Initiative) .
- La renovación/ambientalización de las políticas fiscales. Será difícil innovar las estrategias y modelos de desarrollo turísticos y generales de la isla sin abordar una renovación de las políticas fiscales insulares y municipales. Se trataría de debatir y concertar una estrategia fiscal que siendo básicamente neutral (sin incremento de la presión fiscal hacia el contribuyente insular) estimule los comportamientos ambientales responsables y la dotación de recursos para el rescate de los derechos urbanísticos no deseables.
- El estímulo de los comportamientos sostenibles por parte de la sociedad insular. En Lanzarote se ha trabajado mucho con relación a la contención del crecimiento turístico y se ha avanzado mucho menos en todo lo relativo a los comportamientos y formas de consumo responsable por parte de la propia población insular. Sin embargo, no será

posible avanzar hacia un desarrollo más equilibrado en la vida insular sin abordar a fondo y de frente este campo de acción a través de amplios y sostenidos programas de sensibilización y educación capaces de impulsar una cultura identitaria y social democrática, solidaria y sostenible entre la población residente.

## 9. PRINCIPALES CONCLUSIONES

A modo de conclusiones de lo expuesto en los anteriores apartados se expone en este último una síntesis de las principales ideas vertidas a lo largo de todo el informe:

- Lanzarote cuenta con un rico patrimonio cultural y de debate social basado en una experiencia de más de treinta años tratando de orientar su futuro en clave de sostenibilidad. En esas tres décadas, con sus errores y aciertos, la sociedad insular ha sido capaz de elaborar una de las prácticas y debates culturales más sugerentes sobre la sostenibilidad del desarrollo y ha logrado desclasificar un gran número de planes urbanísticos y unas doscientas mil plazas turísticas, aunque sin haber conseguido encauzar las fortísimas dinámicas de expansión turística que han desbordado la capacidad de carga insular.
- Todo parece indicar que cualquier propuesta que trate de superar los retos derivados del desbordamiento de la capacidad de carga insular, habrá de ser capaz de apoyarse en los logros conseguidos y, a la vez, de profundizar y ampliar sus contenidos para conseguir redefinir un nuevo paradigma turístico integrado en un diseño estratégico innovador y más sostenible del desarrollo insular.
- Sin embargo, las elecciones de mayo de 2003, con el acceso y destitución de D. Dimas Martín (PIL) como presidente del Cabildo y su posterior sustitución por D. Mario Pérez (CC) han abierto una etapa de gran incertidumbre con relación a las políticas territoriales y turísticas insulares de la nueva etapa. Hay un exceso de declaraciones vacías de contenido o de actuaciones inexplicables y faltan perspectivas claras y transparentes con relación a los contenidos y cauces de actuación institucional, lo que ha acabado por generar un gravísimo vacío sobre la solvencia, intenciones y perspectivas de futuro de la política territorial y turística de Lanzarote.
- Todo parece indicar que una línea de trabajo viable, solvente y, a la vez, ambiciosa, requiere afrontar en dos tiempos la consideración de la política territorial y turística de la isla: de forma inmediata (6 meses) finalizar los procesos pendientes relacionados con el PIOL y desarrollar el Plan Territorial Especial; y a medio plazo (dos años) acometer una auténtica innovación en las políticas territoriales de la isla, aprovechando la Adaptación Plena del PIOL a las Directrices. Todo ello enmarcado en la búsqueda de nuevos referentes generales para un desarrollo insular viable y no dependiente del continuo crecimiento de la oferta alojativa turística.
- En la línea de consolidar y ampliar las actuaciones relativas a la contención del crecimiento turístico en la isla, adquiere extraordinaria importancia aplicar las medidas de reclasificación del suelo ya aprobadas por la LEY 19/2003 de Directrices Regionales (a través de sus Disposiciones Adicionales y Transitorias). Excepto decisiones contrarias por parte del Plan Territorial Especial y, en principio, hay que dar por desclasificados y reclasificados un número significativo de Planes Parciales, millones de metros cuadrados de suelo, y miles de plazas turísticas y residenciales en las zonas turísticas.
- El Plan Territorial Especial se convierte, en la actualidad, en la pieza clave para consolidar y ampliar la línea y los objetivos concretos relativos a la contención del crecimiento turístico en la isla: PIOL de 1991, “Moratoria” del año 2000, medidas concretas de la propia Ley 19/2003 de Directrices Regionales relativas a la clasificación y

categorización de suelos urbanizables, así como los correspondientes contenidos de la Revisión del PIOL aprobada inicialmente en febrero de 2003. Entre sus contenidos adquiere especial importancia la adopción de medidas tendentes a revisar las tipologías y ritmos de desarrollo de la 2ª residencia en las zonas turísticas y la delimitación de los diversos ámbitos a rehabilitar en las mismas.

- Complementariamente a la aprobación del Plan Territorial Especial, se confirma el interés de plantear la urgente culminación de los distintos procedimientos en vías de aprobación referentes al PIOL (Modificación Puntual N° I y Revisión/Adaptación). No hay razones sino, todo lo contrario, muchos argumentos para finalizar unos procesos que aportan soluciones a importantes problemas (entre ellos la agricultura y la ganadería) arrastrados en la isla desde hace varios años.
- La Plena Adaptación del PIOL a las Directrices Regionales ha de concebirse como una oportunidad para dar un salto cualitativo en las políticas turísticas y territoriales de la Isla. Ello requiere ambición institucional y, a partir de ahí, tiempo, creatividad, debate y concertación social. El reto se cifra en la capacidad de abrir nuevo ciclo en el que las líneas de trabajo sobre la contención del crecimiento deberán compatibilizarse con el diseño de un escenario de referencia en positivo, sostenible, de excelencia turística y de calidad de vida para la población residente.
- Los avances en el plano territorial de la mano del PIOL han de complementarse con la maduración de un nuevo modelo de desarrollo económico basado en una lógica económica no dependiente del continuo crecimiento de la oferta turística-inmobiliaria. Sin la reformulación del modelo económico vigente no será posible un futuro que consiga compatibilizar el bienestar social con la sostenibilidad a medio plazo del frágil ecosistema insular.

**Abril de 2004**