

**INFORME PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS
DE LA FUNDACIÓN CÉSAR MANRIQUE (FEBRERO DE 2004)
SOBRE EL TERRITORIO, EL TURISMO Y LA SOSTENIBILIDAD
EN LANZAROTE**

PROPUESTA TÉCNICA

AUIA/Fernando Prats (Arquitecto Urbanista) y Enrique Jiménez Larrea
(Abogado, experto en Derecho Urbanístico).
Marzo de 2005.

ÍNDICE

PROPUESTA TÉCNICA

PRESENTACIÓN

1. PRINCIPALES CAMBIOS ACAECIDOS EN EL ÚLTIMO AÑO Y SU INCIDENCIA EN LAS PROPUESTAS DE LA FUNDACIÓN CÉSAR MANRIQUE DE FEBRERO DE 2004

- 1.1. Paralización o no iniciación de la tramitación de diversos procesos del PIOL de amplia trascendencia para la isla.
- 1.2. El Dictamen de Senante – Villodre de julio/2004
- 1.3. Los Informes de la Agencia para la Protección del Medio Urbana y Natural de Canarias (APMUNC)
- 1.4. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de septiembre de 2004
- 1.5. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de enero de 2005
- 1.6. A modo de síntesis

2. REPASO A LOS TEMAS CLAVE PENDIENTES, INMEDIATOS Y A MEDIO PLAZO, Y SUS VÍAS DE SOLUCIÓN

- 2.1. La continuidad de las medidas de contención del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico y residencial en las zonas turísticas de la isla
- 2.2. Evitar la sobreclasificación de suelo edificable en el resto del litoral y el interior de la isla
- 2.3. Otros temas urgentes: la facilitación de las actividades agrícolas y ganaderas y la garantía de la calidad ambiental en ciertos núcleos de población
- 2.4. La adaptación del PIOL a la legislación territorial y turística de Canarias
- 2.5. La innovación a medio plazo de las estrategias territoriales y turísticas en Lanzarote

3. LA REFORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DE FEBRERO DE 2004 DE LA FUNDACIÓN CÉSAR MANRIQUE

- 3.1. Los contenidos básico de la nueva formulación de la Propuesta
- 3.2. El Plan Territorial Especial

- 3.3. La adaptación plena del PIOL a la Ley 19/2003 de Directrices Generales y del Turismo y a la Ley del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias
- 3.4. Un acuerdo interinstitucional Cabildo Insular / Gobierno Regional para posibilitar una Adaptación Parcial del PIOL a la Ley 19/2003 de las Directrices Generales y del Turismo de Canarias
- 3.5. El nivel de protección cautelar del proceso propuesto frente a iniciativas contradictorias
- 3.6. Cuestiones estratégicas para un amplio Acuerdo Insular en torno a un proyecto de futuro, integral y más sostenible del desarrollo insular

4. BREVE SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

5. APÉNDICE: LA IMPORTANCIA DE MODULAR Y CUALIFICAR EL DESARROLLO DE LA 2ª RESIDENCIA EN LAS ZONAS TURÍSTICAS

PRESENTACIÓN

Este Informe se realiza a petición de la Fundación César Manrique y analiza y actualiza las propuestas planteadas en febrero 2004 por dicha Fundación (elaboradas por los mismos autores) con relación a una serie de medidas sobre la ordenación territorial y turística de la isla.

La propuesta técnica se organiza en torno a las cuestiones que subyacen en los objetivos demandados al Informe y sus contenidos se han estructurado en los siguientes apartados:

- **PRINCIPALES CAMBIOS ACAECIDOS EN EL ÚLTIMO AÑO Y SU INCIDENCIA EN LAS PROPUESTAS DE LA FUNDACIÓN CÉSAR MANRIQUE DE FEBRERO DE 2004**
- **REPASO A LOS TEMAS CLAVE PENDIENTES, INMEDIATOS Y A MEDIO PLAZO, Y SUS POSIBLES VÍAS DE SOLUCIÓN**
- **LA REFORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DE FEBRERO DE 2004 DE LA FUNDACIÓN CÉSAR MANRIQUE**
- **BREVE SÍNTESIS Y CONCLUSIONES**
- **APÉNDICE: LA IMPORTANCIA DE CUALIFICAR Y MODULAR EL DESARROLLO DE LA 2ª RESIDENCIA EN LAS ZONAS TURÍSTICAS**

A este documento le seguirá un informe jurídico, actualmente en elaboración, que sirve de fundamento legal a la propuesta técnica.

PROPUESTA TÉCNICA

**CAMBIOS, TEMAS CLAVE Y REFORMULACIÓN DE
PROPUESTAS**

1. PRINCIPALES CAMBIOS ACAECIDOS EN EL ÚLTIMO AÑO Y SU INCIDENCIA EN LAS PROPUESTAS DE LA FUNDACIÓN CÉSAR MANRIQUE DE FEBRERO DE 2004

Desde la presentación de la Propuesta de la Fundación César Manrique (FCM), en febrero/2004, se han producido una serie de acontecimientos que influyen en la situación insular y requieren una relectura de la misma. Merecen destacarse: la suspensión de la tramitación de los distintos procedimientos relacionados con el PIOL; la emisión del Dictamen Senante-Villodre; el Segundo Informe de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural de Canarias (APMUNC) con relación a la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 13/2003; y, por último, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de septiembre de 2004 (relativa a la Revisión del PIOL de 2000) y de enero de 2005.

Todos ellos se comentan en los apartados que siguen.

1.1 Paralización o no iniciación de la tramitación de diversos procesos del PIOL de amplia trascendencia para la isla.

Efectivamente, con excepción del complejo proceso de la Aprobación Definitiva de la Modificación Puntual 1 del PIOL, el resto de procedimientos relativos al PIOL, abiertos o a realizar, no se han llevado a efecto o ni siquiera se han iniciado.

Principalmente hay que referirse a tres de ellos:

A) El Plan Territorial Especial (PTE), especie de “miniplan insular urgente” para las zonas turísticas, que ha de acoger las principales medidas de ordenación y contención urbanístico en las mismas.

Este Plan (de obligada realización a partir de la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias) debería haber sido aprobado antes del 15 de octubre de 2004, sin que hasta el momento, en Lanzarote, se haya siquiera iniciado su elaboración (acaba de emitirse un concurso para adjudicar su redacción del que luego se hará algún comentario). Advertir también que mientras no se apruebe el PTE se reducen al límite las posibilidades legales de proceder a nuevas tramitaciones del planeamiento territorial o urbanístico en el plano insular o municipal.

B) La Revisión Parcial para la Adaptación Básica del PIOL (a partir de ahora Revisión Parcial) aprobada inicialmente y publicado el 24 de febrero de 2003 que, además de proceder a la Adaptación Básica del PIOL al Texto Refundido de

la Ley de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias (TR - LOTENC) y de proceder a la desclasificación de más de 25.000 plazas turísticas y residenciales en las zonas turísticas, también daba solución a problemas urgentes de la isla: actividades agrícolas y ganaderas, calidad urbanística y condiciones ambientales en las zonas rurales, redefinición a 1/25.000 de las distintas categorías de suelo en la isla, etc. etc.

Tampoco, en este caso, se ha dado continuidad a este procedimiento (una vez descargado de los temas turísticos incorporados al PTE) tal y como se sugería en el Informe de Febrero/2004 de la FCM y en el Dictamen de Senante-Villodre de julio/2004, con el agravante de que la Ley 2/2004, del Parlamento Canario, marca el límite del 31 de diciembre de 2004 para culminar este tipo de procedimientos de adaptaciones parciales. Por lo tanto, en principio, ha quedado congelada una vía rápida para dar salida al conjunto de temas urgentes pendientes en la isla y, además y en consecuencia, el 23 de febrero de 2005 decayeron las medidas cautelares que protegían la desclasificación de las 25.000 plazas objeto de dicha Revisión para la Adaptación Parcial.

C) La Adaptación Plena a la Ley 19/2003 de las Directrices Generales y del Turismo de Canarias y a la Ley de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias (TR-LOTENC). Esta doble adaptación (que además cumplimentaría el Decreto 6/1997) debiera de permitir resolver no sólo los requisitos formales planteados en estas leyes, sino constituir, a la vez, una excelente oportunidad para cubrir dos objetivos: profundizar en las políticas de contención del crecimiento urbanístico y actualizar y proyectar en positivo una visión estratégica, general y turística, moderna y sostenible, de la isla para los próximos decenios.

Este doble procedimiento también tiene sus plazos límite – 15 de abril del 2005 la Adaptación a las Directrices Generales y 31 de diciembre de 2006 la Adaptación a la Ley de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias – y, tampoco en esta caso, se han iniciado unos trabajos que van a ser especialmente complejos en su elaboración y tramitación por lo que, lógicamente, requerirán mucho tiempo y trabajo hasta su total culminación.

1.2. El Dictamen de Senante – Villodre de julio/2004

Por encargo del Cabildo ambos técnicos entregaron con esa fecha un Dictamen “Sobre la adaptación del PIOL a la legislación vigente y las alternativas para el proceso de formulación del planeamiento”.

El Dictamen se centra en analizar con detalle las interrelaciones existentes entre los diversos procedimientos en marcha del PIOL y los requerimientos legales introducidos por las innovaciones normativas con incidencia en el mismo

y, en consecuencia, proponer una línea de trabajo con relación a los procedimientos abiertos y pendientes del PIOL.

Como resultado de todo ello, el Dictamen establece una relación de procedimientos y fechas a cumplir (en línea con las indicadas en el punto anterior) y una serie de recomendaciones con relación al PTE y a la Revisión para la Adaptación Parcial del PIOL aprobada inicialmente en febrero de 2003, confluente y complementaria con las establecidas en el Informe de febrero/2004 de la FCM, para reconducir su tramitación y alcanzar su aprobación definitiva.

Como se ha explicado con anterioridad, estas recomendaciones tampoco se han llevado a efecto.

1.3. Los Informes de la Agencia para la Protección del Medio Urbano y Natural de Canarias (APMUNC)

El Informe de febrero/2004 de la FCM llamaba la atención sobre la trascendencia del contenido de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 13/2003 de Directrices, por el alcance de sus consecuencias reclasificadoras y recalificadoras para muchos de los Planes Parciales, aún no ejecutado, de las zonas turísticas de la isla.

Esta trascendencia adquiriría toda su dimensión con el Primer Informe de la APMUNC, publicado pero no vinculante, sobre su alcance en el caso de Lanzarote, ya que justificaba con datos precisos la automática desclasificación y reclasificación de todos los Planes Parciales en las zonas turísticas incluidos en la Revisión Parcial aprobada inicialmente por el Cabildo Insular en febrero/2003.

Sin embargo, con posterioridad, parece que se ha elaborado un Segundo Informe, que no ha sido divulgado públicamente, (por lo que se desconoce su argumentación técnica y jurídica), que limita el número de ámbitos y Planes Parciales afectados por tal Disposición y que en el caso de Lanzarote se reducen a: Plan Parcial de Costa Playa Quemada, Plan Parcial de Playa Quemada, ambos en Yaiza, y una serie de Suelos Aptos para la Urbanización de Puerto del Carmen y Macher, en Tías.

Dos aspectos merecen ser destacados con relación a estos dos Informes de la APMUNC: Primero, su elaboración poco transparente y su falta de suficiente información y contraste público (no se conoce la evaluación de las alegaciones presentadas por el Cabildo de Lanzarote alineadas con el Primer Informe) le confieren un valor jurídico relativo. Segundo su alcance no tiene un carácter ni vinculante ni limitativo con relación a la capacidad de reclasificación y recalificación propia de los Planes Insulares de Ordenación, sin que ello lleve a

ignorar que dichos informes serán utilizados ante las esferas políticas y judiciales para defender ciertos intereses.

Por lo tanto, se ha pasado de una situación “blindada” para la desclasificación prevista en Lanzarote a otra, como luego veremos, en la que existe un serio y riguroso margen de juego, pero no exento de discusión en posibles procesos judiciales que no deben de ignorarse. Por lo tanto la voluntad política consciente y con visión estratégica del Cabildo pasa a primer plano.

Por otra parte, estos Informes no afectan a la vigencia del resto de Disposiciones Adicionales y Transitorias de la Ley de Directrices, apuntadas por su interés en la propuesta de la FCM de febrero/2004, y con relación a las cuales el Cabildo debería garantizar el seguimiento y la correspondiente información sobre su cumplimiento.

1.4. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de septiembre de 2004

Esta Sentencia (402/04) estima parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias por Club Lanzarote SA y anula las determinaciones de la Revisión del PIOL aprobadas por el Decreto 95/ 2000, (la “Moratoria”), respecto al Plan Parcial de Montaña Roja.

Tres aspectos merecen ser apuntados con relación a esta Sentencia: Primero, la Sentencia no tiene ningún efecto jurídico hasta que se resuelvan, dentro de algunos años, los recursos interpuestos ante el Tribunal Supremo por el Cabildo y el Gobierno de Canarias. Segundo, al no mediar en esta ocasión problemas formales (de inadmisión) que imposibilitaron al Alto Tribunal entrar en el fondo de los criterios del Tribunal Superior de Canarias sobre el PIOL de 1991 (que se han mantenido en relación al PIOL Revisado del 2000), es previsible una revisión de dichos criterios, esta vez favorable a las tesis del Cabildo Insular y del Gobierno de Canarias, y una casación de la citada Sentencia. Y tercero, tal Sentencia afecta exclusivamente a la Revisión del PIOL aprobada por el Decreto 95/2000 sin repercutir a los procedimientos del PIOL que se inicien y culminen a partir de ahora, tales como el Plan Territorial Especial o la Adaptación Plena del PIOL a la Ley 19/2003 de las Directrices o a la Ley de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias (TR-LOTENC).

1.5. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de enero de 2005

Esta Sentencia cierra toda la problemática jurídica existente en torno Montaña Roja y, por extensión, con relación al PIOL aprobado en 1991.

Tres aspectos merecen ser destacados sobre esta Sentencia: Primero, la Sentencia requiere la anulación de ciertos artículos del PIOL de 1991 que afectan a Montaña Roja, pero dicha anulación no tiene efecto real al estar vigente la Revisión del año 2000 (ver punto 1.4). Segundo, el Cabildo no ha de pagar ningún tipo de indemnización. Y tercero, todo el proceso cierra sin coste los contenciosos relacionados con el PIOL de 1991 y reafirma la vigencia y capacidad, reforzada por la nueva legislación canaria, de los PIO para actuar en la línea inaugurada en 1991 por Lanzarote

1.6. A modo de síntesis

En síntesis, puede decirse que desde febrero del año 2004 la situación no ha evolucionado positivamente, más bien lo contrario, con relación a las posibilidades de contención del crecimiento urbanístico (y otras) en las zonas turísticas de Lanzarote. Esta evolución se debe principalmente a la inactividad institucional en estos frentes y al retroceso en cuestiones de reclasificación urbanística que supone el Segundo Informe de la APMUNC.

Sin embargo, también hay que decir, a renglón seguido, que siguen existiendo serias vías de actuación en dicha línea de contención, tal y como se apunta en el Apartado 3º de este Informe, siempre y cuando el Cabildo Insular de Lanzarote estuviera dispuesto a recuperar la iniciativa política y de acción en este frente.

2. REPASO A LOS TEMAS CLAVE PENDIENTES, INMEDIATOS Y A MEDIO PLAZO, Y SUS VÍAS DE SOLUCIÓN

A continuación se repasan los temas más importantes pendientes en la isla desde el punto de vista de la sostenibilidad del desarrollo territorial y turístico.

2.1. La continuidad de las medidas de contención del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico y residencial en las zonas turísticas de la isla

La continuidad de esta política medular de la historia moderna de Lanzarote, desde que César Manrique lanzara la primera voz de alarma, requiere trabajar con dos horizontes temporales en función de la disponibilidad de cauces legales para respaldar las acciones correspondientes.

Inmediatamente, pues se entiende que existe base y cauce legal para ello, habría que: Primero, asimilar el cumplimiento de los límites contenidos en la Disposición Transitoria 2ª de la Ley 19/2003 de las Directrices que establece que no se admitirá, salvo excepciones regladas, el crecimiento de la capacidad alojativa turística en Lanzarote durante el trienio 2003/2006. Segundo, reafirmar las medidas de contención adoptadas con anterioridad que contemplan un plazo mayor (desde el PIOL de 1991 hasta la Moratoria del año 2000) Tercero, proceder a neutralizar la posibilidad de desarrollar las 25.000 plazas y a cualificar/modular la oferta residencial en las zonas turísticas (temas contemplados en la Revisión Parcial aprobada inicialmente en febrero/2003). Y, cuarto, prevenir la puesta en juego de nuevo suelo urbanizable (en la reserva bajo el epígrafe de “no sectorizado”). El cauce legal para ello (y para otras medidas de interés) sería el Plan Territorial Especial pendiente de elaboración urgente.

A medio plazo, habría que demandar al Parlamento Canario el desarrollo de los cauces legales, contemplados pero no desarrollados en la Ley 19/2003 de Directrices, para tratar de incorporar nuevas medidas de contención del crecimiento (incluida la contención de la 2ª residencia de foráneos) a la Adaptación Plena del PIOL a la Ley 19/2003 de las Directrices Generales y del Turismo y a la Ley de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias. Esta vez y salvo innovaciones legales, habría que considerar el correspondiente pago de importantes indemnizaciones por la desclasificación de suelo urbanizado en las zonas turísticas, lo que exigiría considerar la correspondientes innovación en las vías fiscales para disponer de recursos económicos dirigidos a dicho fin (ver las distintas propuestas elaboradas por el Programa Lanzarote en la Biosfera II). Sin esas innovaciones legales será muy difícil seguir avanzando en la contención del crecimiento urbanístico en la isla.

2.2. Evitar la sobreclasificación de suelo edificable en el resto del litoral y el interior de la isla.

Este tema es tan importante como complementario del anterior, con el fin de evitar que las medidas de contención turística en el litoral se desplacen hacia otras zonas de la costa y del interior de la isla, con lo que se seguiría incrementando la presión turística sobre el conjunto insular, devaluando, a la vez, la identidad, la biodiversidad, el atractivo y el paisaje de la isla.

La ventaja, en este caso, es que, más allá del suelo reservado para estos núcleos en el Plan de 1.991, no existen derechos adquiridos y que, por lo tanto, a través de una planificación prudente, preventiva y gradualista de este tipo de suelo en el PIOL, es posible controlar este tema.

En el corto plazo, este tema se contemplaba razonablemente (una revisión prudente de los suelos contemplados en 1991) en la Revisión Parcial del PIOL aprobada inicialmente en febrero/2003, procedimiento que ahora ha quedado bloqueado ante el incumplimiento de las fechas previstas para ello, por lo que, excepto que se habiliten nuevas posibilidades de tramitación (cosa posible en el próximo futuro), tendría que ser abordado a medio plazo en el procedimiento de Adaptación Plena del PIOL a la Ley 19/2003 de las Directrices Generales y del Turismo y a la Ley de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias.

2.3. Otros temas urgentes: la facilitación de las actividades agrícolas y ganaderas y la garantía de la calidad ambiental en ciertos núcleos de población

Como ya se ha dicho, la isla tiene pendiente la resolución de toda una serie de temas urgentes, entre los que destacan dos: la actualización y el reajuste de las medidas en el suelo rústico contempladas en el PIOL de 1991, para favorecer las actividades agrícolas y ganaderas en la isla; y el afinamiento de toda una serie de normativas que también requieren ser actualizadas para garantizar la calidad ambiental de muchos núcleos de población que, por su transformación en estos años, debieran de adoptar algunas medidas sobre la calidad y salubridad de sus suelos, suministro y saneamiento de agua, etc. etc.

Estas medidas estaban contempladas en la Revisión Parcial del PIOL aprobada inicialmente en febrero/2003 que, como ya se ha dicho, han quedado bloqueadas a corto plazo, por lo que, como en el caso anterior, excepto nuevas posibilidades de tramitación, tendrían que ser abordadas a medio plazo en el complejo procedimiento de Adaptación Plena del PIOL a la Ley 19/2003 de las Directrices Generales y del Turismo y a la Ley de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias.

2.4. La adaptación del PIOL a la legislación territorial y turística de Canarias

En los últimos años la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias ha llevado a cabo una rápida, y tal vez excesivamente compleja, elaboración de nueva legislación con relación a los temas territoriales y turísticos.

La línea seguida en Lanzarote ha consistido en dar prioridad a los contenidos de fondo (capacidad de carga /contención del crecimiento/ calidad territorial) y en proceder a una adaptación formal sosegada y “paso a paso” con relación al proceso de formalización legal.

Así, la Revisión Parcial del PIOL asumía la Adaptación Básica a la Ley de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias (TR-LOTENC), cuestión importante pues, entre otras, asumía la nueva categorización del suelo insular y la redefinición de los Sistemas Insulares, de forma que fuera posible una rápida adaptación del resto de los instrumentos de planificación municipal.

Al haber dejado pasar el Cabildo los plazos sin culminar dicha Revisión, (tal y como indicaban las orientaciones de la Propuesta de la FCM y del dictamen Senante-Villodre), esta vía, excepto que se creen nuevas posibilidades de tramitación, se ha perdido y sería necesario incluirlas en la mucho más compleja y lenta tramitación de la doble Adaptación Plena del PIOL a la Ley 19/2003 de las Directrices Generales y del Turismo de Canarias y a la Ley de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias (TR-LOTENC) (incluido el cumplimiento del Decreto 6/1997).

2.5. La innovación a medio plazo de las estrategias territoriales y turísticas en Lanzarote

Si bien el PIOL de 1991 supuso una innovación con relación a la visión de la isla como un sistema integral y a la puesta en práctica de medidas de desclasificación de Planes Parciales y plazas de alojamiento en las zonas turísticas, lo cierto es que catorce años más tarde, el planeamiento insular requiere reformularse para afrontar tres retos fundamentales: 1º) dotar al Cabildo de nuevas líneas de actuación con relación a la contención del crecimiento urbanístico; 2º) modernizar y orientar sosteniblemente el Modelo Insular (Biodiversidad...), el Sistema Urbanístico (miniconurbación central ...) y sus principales Sistemas Insulares (agua, energía, movilidad...); y 3º) diseñar un futuro turístico sostenible, diferencial y altamente competitivo que garantice una evolución socioeconómica interesante en la isla hacia el futuro.

Los principales temas a abordar en estos campos se apuntaron en la Propuesta de febrero de 2004 de la FCM y ahora sólo queda recordar su importancia para un futuro atractivo de Lanzarote, así como indicar que su tratamiento debiera de contemplarse, como ya se ha dicho, en una consideración ambiciosa y a fondo de la doble Adaptación Plena del PIOL a la Ley 19/2003 de las Directrices Generales y del Turismo y a la Ley de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias (TR-LOTENC). Lanzarote no debe eludir innovar sus estrategias a medio plazo y esa doble Adaptación debe de trascender sus aspectos más formales para ir al fondo de las cuestiones planteadas.

3. LA REFORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DE FEBRERO DE 2004 DE LA FUNDACIÓN CÉSAR MANRIQUE

A partir de los análisis expuestos en los apartados anteriores, se revisa la Propuesta de febrero de 2004 de la FCM, para adaptarla a los cambios acaecidos desde su proclamación.

En principio hay que decir que, en general, las propuestas que se plantearon en su día siguen vigentes, aunque es necesario imputar los cambios acaecidos e introducir una serie de modificaciones, en algunos casos significativas, para adaptarlas a las circunstancias actuales.

3.1. Los contenidos básicos de la nueva formulación de la Propuesta

A) El Plan Territorial Especial (PTE) sigue siendo la pieza ineludible y clave para instrumentar, a corto plazo, las medidas previstas con relación a la contención del crecimiento urbanístico en las zonas turísticas. La diferencia con relación a la Propuesta de febrero/2004 es que entonces las desclasificaciones propuestas fueron asumidas por el Primer Informe de la APMUNC y ahora, tras el Segundo Informe, esa asunción sólo es parcial (sólo alcanza a los PP.PP. de Playa Quemada y Costa Playa Quemada, así como a los SAU,s de Puerto del Carmen y Macher).

Por ello, el PTE, que tiene un alcance reglado que no es equivalente al de los PIO, no podrá plantear directamente el mismo alcance de la desclasificación de PP.PP. previstas en la Revisión Parcial del PIOL aprobada inicialmente en febrero 2003, pero sí puede instrumentar otras vías legales que le son propias y que permiten neutralizar la posibilidad de desarrollar los cinco millones de metros cuadrados de suelo contenidos en dichos PP con capacidad de acogida para más de 25.000 plazas (turísticas y residenciales).

Ello conlleva dos consideraciones que es necesario apuntar. La primera se refiere a que la nueva situación deja más campo de discusión en los tribunales, pues ya no se dispone de la cobertura del Informe de la APMUNC y, además, estamos ante una Ley, la 19/2003 de las Directrices, que está virgen en el campo de la jurisprudencia. La segunda es que, a diferencia de las acciones de desclasificación previstas en la Revisión Parcial del PIOL aprobada inicialmente en febrero de 2003, las nuevas vías legales propuestas, en principio, no generan riesgos de indemnización para el Cabildo por las propias características de los PP.PP extinguidos y el origen parlamentario de las leyes 6/2001 y 19/2003.

B) La doble Adaptación Plena a la Ley 19/2003 de las Directrices Generales y del Turismo y a la Ley de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias (incluido el cumplimiento del decreto 6/1997)

queda como el otro procedimiento, ineludible, largo y complejo, en el que además de consolidar las medidas de contención del PTE habría que volcar el resto de cuestiones: la doble adaptación, las medidas urgentes antes contempladas en la Revisión Parcial del PIOL inicialmente aprobada en febrero de 2003 (ahora paralizada), y las relacionadas con la definición de nuevas estrategias territoriales y turísticas que la isla necesita.

Con relación a este tema conviene clarificar que alguna de las iniciativas que la isla necesita están pendientes de desarrollo normativo por el Parlamento Canario (medidas aplicables en caso de confirmación de “desbordamiento de la capacidad de carga”, contención de 2º residencia de foráneos, coordinación de gestión aeroportuaria y portuaria con la evolución insular...), por lo que convendrá solicitar al Gobierno Canario la necesidad de ir adoptando las iniciativas correspondientes.

C) En todo caso, se recomienda tratar de establecer a corto plazo un acuerdo Cabildo Insular / Gobierno Regional (otras islas pueden estar también interesadas) para ampliar los plazos en los que se pueda tramitar una Adaptación Parcial a la Ley 19/2003 de las Directrices Generales y del Turismo y que pudiera dar salida con rapidez a algunos de los urgentes problemas de la isla cuya solución se contemplaba en la Revisión Parcial del PIOL aprobada en febrero/2003. De otra forma se pueden retrasar en exceso medidas que requieren ser rápidamente aplicadas en la isla.

D) Siguen siendo válidas las consideraciones que bajo el epígrafe “Mirando al 2010, un Acuerdo Social en torno a un proyecto integral y más sostenible del desarrollo insular” se incluían en la Propuesta de la FCM de febrero/2004. Es más, alguna de aquellas medidas tienen hoy más sentido y viabilidad en el marco de la revisión de las competencias de los diferentes Estatutos de Autogobierno que se va a producir en los próximos años.

A continuación se realiza un repaso sobre cada uno de estos aspectos, con cierto detalle en el caso del PTE por su inmediatez e importancia, y destacando sólo los enunciados principales en el resto (el correspondiente contenido puede verse en la Propuesta de la FCM de febrero/2004).

3.2. El Plan Territorial Especial

El PTE, de obligada y urgente realización, (Ley 19/2003 de las Directrices Generales y del Turismo y plazo del 15 de Octubre de 2004) y “llave” de otros Planes municipales, debería iniciarse inmediatamente. Su contenido debiera incluir las siguientes consideraciones:

- Identificar, con rango de Norma de Aplicación Directa, las zonas turísticas de la isla. Tema resuelto en la Revisión Parcial aprobada inicialmente en

febrero/2003, hoy paralizada, que debería considerar la inclusión de ciertas zonas de Arrecife como “zona turística especial”.

- Confirmar, con rango de Norma de Aplicación Directa, la no admisión, salvo las excepciones ya regladas, de nuevas plazas de alojamiento turístico en la isla hasta el 15 de abril del año 2006 (Disposición Transitoria Segunda de la Ley 19/2003), encuadrando esta medida 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).
- Identificar, con rango de Norma de Aplicación Directa, los Planes Parciales que han quedado extinguidos por inejecución en aplicación de la Ley 6/2001 (Disposición Transitoria 4ª.1., de la Ley 19/2003): Plan Parcial de Playa Quemada, Plan Parcial de Costa Playa Quemada, Plan Parcial de Playa Blanca, algunas Etapas del Plan Parcial de Montaña Roja, Plan Parcial de La Santa (la Isleta) y Sector 1 de Charco del Palo.
Todos los suelos correspondientes a estos PP.PP. en zonas turísticas, al carecer de planeamiento, quedan clasificados como Suelos Urbanizables No Sectorizados, cuya realización queda supeditada a los criterios establecidos por el propio PTE.
- Confirmar, con rango de Norma Directiva al planeamiento municipal, (Disposición Adicional 4ª de la Ley 19/2003), la reclasificación a Suelo Rústico de Protección Territorial de los suelos de los Planes Parciales de Playa Quemada y de Costa Playa Quemada, y a Suelo Urbanizable No Sectorizado de los suelos de los SAU’s 1 –10, de Puerto del Carmen, así como en Macher, en aplicación de la Disposición Adicional 4ª (Segundo Informe APMUNC).
- Ejecutar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de julio de 2002, que ha anulado todas las determinaciones introducidas subrepticamente durante el procedimiento de la aprobación definitiva del PIOL de 1991 y que no estaban contempladas en el Documento de Aprobación Provisional remitido por el Cabildo Insular, y que afectan a las zonas turísticas (Tramitación paralela de corrección del correspondiente Decreto del Gobierno de Canarias).
- Establecer criterios, con rango de Norma Directiva y de Recomendaciones al planeamiento municipal, con relación a toda una serie de medidas de compatibilidad del uso residencial en las zonas turísticas, (Directriz 12 de la Ley 19/2003), en materias como tipologías, categorías, dimensiones, ritmos y calidades exigibles al alojamiento residencial en las zonas turísticas.
- Establecer criterios, con rango de Norma Directiva, al planeamiento municipal, con relación a la sectorización y revisión del planeamiento de desarrollo en las zonas turísticas, (Disposición Adicional 1ª 3.c de la Ley 19/2003), de forma que no se produzcan nuevas ampliaciones de las zonas

turísticas ya delimitadas, ni se proceda a la sectorización de suelos en tanto no se solucionen las tensiones de todo tipo generadas por la saturación del mercado turístico, los desequilibrios de infraestructuras y equipamientos y el desbordamiento de la capacidad de carga medioambiental de la isla.

- Establecer criterios, con rango de Norma Directiva, y Recomendaciones, al planeamiento municipal, (Disposición Transitoria 4ª), con relación a la identificación de los ámbitos de rehabilitación, descongestión y mixtos en las zonas turísticas.
- Velar por el cumplimiento del resto de las Disposiciones Adicionales y Transitorias de la Ley 19/2003 que contienen las medidas conducentes a la contención del crecimiento alojativo en las zonas turísticas y a evitar la elusión de las mismas por el planeamiento municipal o parcial.

El PTE, debiera de redactarse sobria y rápidamente, centrándose en las cuestiones anteriormente mencionadas y utilizando la información y el material elaborado para la Revisión Parcial del PIOL aprobada inicialmente en febrero/2003.

3.3. La Adaptación Plena del PIOL a la Ley 19/2003 de las Directrices Generales y del Turismo y a la Ley del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias

Se convierte en el instrumento estratégico para la formalización de dichas adaptaciones (incluido el decreto 6/1997) y para la necesaria redefinición de las estrategias territoriales y turísticas de la isla. En ese último sentido, esta doble Adaptación debiera de abordar, entre otros, una serie de temas apuntados en la Propuesta de la FCM de febrero/2004, cuyos enunciados ahora sólo se transcriben:

- La actualización del modelo territorial establecido en 1991.
- La preservación de la biodiversidad insular, terrestre y marina, y el tratamiento adecuado de la agricultura.
- La consideración “metropolitana” del Área Central de la isla.
- La consolidación y complementación (contención por desbordamiento de la capacidad de carga insular) de las medidas adoptadas en el PTE.
- La aplicación de los ejes territoriales de una nueva estrategia turística basada en la sostenibilidad, la calidad, la diferenciación y la competitividad; muy especialmente la diversificación de productos y la cualificación y rehabilitación integral de las áreas turísticas.

- La cualificación de los núcleos y espacios rurales y la protección del espacio insular interior.
- La redefinición de los sistemas generales de acceso e infraestructurales de la isla, cuidando sus relaciones con la sostenibilidad insular.
- Normativas y estímulos para impulsar los sistemas constructivos bioclimáticos y de gestión sostenible del agua, la energía y los materiales y los residuos en el diseño, edificación y utilización de los inmuebles y espacios urbanos.
- El establecimiento de un buen sistema de información e inspección que permita perseguir las infracciones ambientales, urbanísticas y turísticas en la isla.
- La creación de un auténtico “Observatorio Insular” con autonomía científica capaz de establecer el seguimiento del conjunto del desarrollo territorial y urbanístico de la isla.

Dada la complejidad de los contenidos formales y funcionales a desarrollar, convendría, antes de iniciar el proceso, clarificar los objetivos y alcance así como, proablemente, abordar una primera etapa de “estudios previos” (incluida una información de las referencia y experiencias más avanzadas en turismo de litoral) que permitiera establecer los objetivos y viabilidades en cada uno de estos temas.

3.4. Un acuerdo Cabildo Insular / Gobierno Regional para posibilitar una Adaptación Parcial a la Ley 19/2003 de las Directrices Generales y del Turismo de Canarias

Este acuerdo puede ser fundamental para posibilitar, vía Adaptación Parcial de la Ley 19/2003, la solución de una serie de temas urgentes que estaban contemplados en la Revisión Parcial aprobada inicialmente en febrero/2003 (hoy paralizada), muy especialmente, los siguientes:

- Adaptación de la categorización del suelo insular, Sistemas Generales insulares.....
- Medidas relacionadas con la facilitación de las actividades agrícolas y ganaderas.
- Medidas encaminadas a preservar la calidad urbanística y a mejorar las condiciones ambientales de las zonas rurales.

- Medidas que permitan actualizar la definición territorial y la delimitación a 1/25.000 de las distintas categorías del suelo insular.

El Cabildo debería tantear esa posibilidad contrastando con la Consejería de Ordenación del Territorio y Medioambiente la validez de los contenidos elaborados en su momento para la Revisión Parcial aprobada en febrero de 2003 (incluido el Decreto 35/1995) y trasladando el cumplimiento del Decreto 6/1997 (relacionado con el PIOL como Plan de los Recursos Naturales) a la doble Adaptación apuntada en el punto 3.3.

3.5. El nivel de protección cautelar del proceso propuesto frente a iniciativas contradictorias

Esta consideración surge ante el hecho de que las medidas cautelares, que evitaban las acciones contrarias a las desclasificaciones de las 25.000 plazas, contenidas en la Revisión Parcial aprobada inicialmente en febrero/2003, finalizaron en el mes de febrero de 2005, con lo que, al no haberse culminado este procedimiento, dichas medidas han quedado automáticamente sin efecto.

Siendo eso así, sin embargo hay que tener en cuenta tanto la reclasificación a Suelo Rústico de Protección Territorial de los Planes Parciales de Costa Playa Quemada y Playa Quemada o la desprogramación de los SAU's de Puerto del Carmen y Macher (Segundo Informe APMUNC), así como la Disposición Transitoria Primera de la ley 19/2003, de las Directrices de Ordenación General y del Turismo, que contempla, entre otras, las siguientes medidas cautelares:

- Apartado 1. Hasta que no entre en vigor el PTE quedan suspendidas las autorizaciones y licencias de los alojamiento turístico en toda la isla (salvo excepciones regladas) y de los residenciales en suelo urbano no consolidado o urbanizable en el que el uso turístico supere o pueda superar el 35% de la edificabilidad total (casos a estudiar y determinar por el Cabildo).
- Apartado 4. Hasta que no entre en vigor el PTE quedan en suspenso todos los procedimientos de aprobación y alteración de las determinaciones de planeamiento general relativas al uso turístico y al uso residencial en el suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable en el que el uso turístico pueda supere o pueda superar el 30% de la edificabilidad total (casos a estudiar y determinar por el Cabildo).
- Apartado 5. Hasta que no entre en vigor los Planes Generales adaptados a las determinaciones de las Directrices de Ordenación del Turismo, se suspenden la tramitación de todos los procesos de aprobación y alteración de los Planes Parciales y Especiales en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable en los que el planeamiento general permita el uso de alojamiento turístico (cuestión a estudiar/informar por el Cabildo).

Además de solicitar al Cabildo información sobre el cumplimiento de estas medidas, lo cierto es que resuelven parte del problema, pero aún habría Planes Parciales incluidos en las medidas cautelares de la Revisión Parcial aprobada inicialmente en febrero/2003 que podrían no quedar afectados por las mismas.

Por ello es muy importante una rápida elaboración del Plan Territorial Especial pues permitiría alcanzar una, también rápida, aprobación inicial con las consiguientes medidas cautelares para los Planes que quedan extinguidos o reclasificados.

Por último, tampoco debe de olvidarse que el Plan Territorial Especial es determinante para consolidar las medidas de desclasificación que se consideren deseables pues, según la Disposición Adicional 4ª.5. de la Ley 19/2003, a falta de dicha determinación por parte del PTE, los Planes Generales podrían reconsiderarlas a la baja (inclusive las establecidas en el Segundo Informe de la APMUNC).

3.6. Cuestiones estratégicas para un amplio Acuerdo Insular en torno a un proyecto de futuro, integral y más sostenible del desarrollo insular

Lanzarote sigue necesitando integrar sus estrategias territoriales y turísticas en un modelo insular integral, viable, competitivo en el escenario turístico y más sostenible. Se transcriben aquí los titulares de las ideas expresadas en la Propuesta de la FCM de febrero de 2004.

- Un modelo de desarrollo insular competitivo, viable y sostenible
- Una ambiciosa Estrategia Turística
- Una gestión adecuada de los flujos turísticos de entrada a la isla
- La renovación/ambientalización de las políticas fiscales, incluidas aquellas que hagan posible afrontar los costes de nuevas desclasificaciones urbanísticas.
- El estímulo de los comportamientos sostenibles por parte de la sociedad insular

4. BREVE SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Las principales conclusiones de los análisis reflejados en los apartados anteriores pueden sintetizarse en los siguientes cinco puntos:

1º. Desde la fecha de presentación de la Propuesta de la FCM en febrero/2004 se han producido una serie acontecimientos que, por omisión o acción, han de ser considerados a la hora de analizar la situación actual y perspectivas de la isla (ver Apartado 1).

De estos acontecimientos, dos son los más importantes y ambos de signo negativo: la paralización y no iniciación de diversos procesos del PIOL de amplia trascendencia para la isla (ver Apartado 1.1) con la consiguiente/inminente suspensión de algunas medidas cautelares vinculadas a la aprobación inicial de la Revisión Parcial del PIOL de febrero/2003 (ver Apartado 3.5.); y el cambio de criterio de un no publicitado Segundo Informe de la Agencia de Protección del Medioambiente Urbano y Natural de Canarias (APMUNC) con relación a la reclasificación de Planes Parciales por aplicación de las Disposiciones Adicionales de la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias (ver Apartado 1.3.).

2º. La existencia de estos acontecimientos de signo negativo, no poniendo en cuestión los contenidos centrales de la Propuesta de la FCM de febrero/2004, sí requieren algunos ajustes que inciden en la complejidad y riesgos del proceso planteado.

Mayor complejidad, porque el no haber tramitado a tiempo la Revisión Parcial aprobada inicialmente en febrero/2003 y no contar con el respaldo directo del Segundo Informe de la APMUNC, obliga ahora a procesos más complicados para poder mantener la voluntad de contención del crecimiento y para tratar de resolver una serie de problemas urgentes en la isla (agricultura y ganadería etc. etc.).

Mayor riesgo, porque aunque existe una sólida base legal (y sin riesgos indemnizatorios para el Cabildo) para contener la realización de los cinco millones de metros cuadrados de suelo y de más de 25.000 plazas en las zonas turísticas, hay que prever presiones políticas y reclamaciones judiciales contra estas medidas; y porque la no tramitación de la Revisión Parcial aprobada inicialmente en febrero/2003, supone el inminente levantamiento de medidas cautelares que dificultaban actuaciones contrarias a dicha contención.

3º. Sin embargo, todavía se está a tiempo, si se ponen los medios oportunos, de reconducir el conjunto del proceso y los objetivos propuestos por la FCM en febrero de 2004.

Para ello, habría que llevar a cabo un triple proceso: Primero, proceder a redactar el PTE con los contenidos descritos en el Apartado 3.2. Segundo, tratar de establecer un acuerdo con el Gobierno de Canarias para posibilitar una Adaptación Parcial a la Ley 19/2003 de las Directrices Generales y del Turismo de Canarias (procedimiento que, en teoría, quedará fuera de plazo a partir de abril de 2005) para resolver las cuestiones urgentes pendientes en la isla (ver Apartado 3.4). Y, Tercero, iniciar la elaboración de la doble Adaptación del PIOL, a Ley 19/2003 de las Directrices Generales y del Turismo y a la Ley de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales, (TR – LOTENC) (ver Apartado 3.3)

4º De todas estas medidas, la más importante y urgente es la de abordar la redacción del PTE y su rápida Aprobación Inicial

Este es el cauce para tratar de mantener la desclasificación de las 25.000 plazas de la Revisión Parcial de febrero/2003 y es fundamental, también, para poder proceder a establecer medidas de protección cautelar, (a partir de febrero de 2005 decaen las medidas cautelares vinculadas a la mencionada Revisión, hoy paralizada).(Ver apartado 3.5.).

La elaboración del PTE (y del resto de los procedimientos) debería de contar con un fuerte respaldo social que, dada la urgencia de su tramitación, convendría articular en torno al Consejo de la Reserva de Biosfera, organismo que debiera conocer y debatir sobre los objetivos y contenidos del Plan.

5º También se consideran vigentes los objetivos estratégicos a medio y largo plazo establecidos en la Propuesta de la FCM en febrero/2004.

Los referidos a la renovación de las estrategias territoriales y turísticas debieran de inscribirse en la doble Adaptación a las Directrices y Ley de Ordenación del Territorio (ver apartado 3.3); los correspondientes al conjunto del desarrollo insular debieran de instrumentarse como línea de trabajo institucional para conseguir un amplio Acuerdo político y social en torno a un futuro más atractivo, viable y sostenible del desarrollo insular (ver apartado 3.6).

5. APÉNDICE: LA IMPORTANCIA DE MODULAR Y CUALIFICAR EL DESARROLLO DE LA 2ª RESIDENCIA EN LAS ZONAS TURÍSTICAS

El PIOL de 1991, tuvo que enfrentarse al desbordamiento turístico de la isla (unas 400.000 plazas en proceso de planeamiento) a través de una serie de medidas drásticas orientadas a la reducción de unas 250.000 plazas a través de diversas actuaciones: desclasificación de unos 30 Planes Parciales en tramitación y encauzamiento de la capacidad edificatoria del resto (planes parciales con suelo urbanizado que legalmente no se podían desclasificar) a través de tres medidas:

- Obligación de destinar el 25% de la edificabilidad a equipamiento complementario.
- Obligación de destinar como mínimo el 25% de la edificabilidad a alojamiento residencial y limitación del ritmo de desarrollo.
- Obligación de no sobrepasar el 50% a usos turísticos reglados que tendrían que ser hoteles de 4 y 5 * y limitación del ritmo de desarrollo. Además se facilitaba el trasvase de usos turísticos a residenciales por los motivos que siguen.

Además de las lógicas de cualificación y diversificación turística que estas medidas comportaban, se consideró que si bien el alojamiento residencial en las zonas turísticas de Lanzarote generaría menor actividad económica y empleo que el turístico reglado, también se evitaría un mayor desequilibrio poblacional en la isla (por menor demanda de mano de obra foránea) y, sobretodo, un menor impacto ambiental por el menor ritmo de desarrollo y la menor ocupación de aquel (unos 30 días/año, en aquellos años) con respecto al turístico reglado (unos 250 días/año).

A través de estas medidas se ha llegado a una situación actual en la que en el conjunto de las zonas turísticas de la isla existiría un techo máximo de unas 95.437 plazas alojativas turísticas y unas 79.563 plazas de segunda residencia (la Revisión Parcial aprobada inicialmente en febrero/2003 y ahora paralizada introducía una disminución de unas 25.000 plazas sobre estas cifras).

En estos 14 años las dinámicas de entonces han ido evolucionando, en general, (existen interesantes estudios en marcha sobre este tema en el litoral mediterráneo y las islas) en las siguientes direcciones:

- Mayor dinamismo de la demanda de la segunda residencia con relación a la hotelera, proceso impulsado, además, por el auge de las compañías aéreas de bajo coste.

- Mantenimiento de una mayor rentabilidad socioeconómica del alojamiento turístico reglado frente a la segunda residencia (de 8 o 10 a 1 favorable a aquel).
- Confirmación de un menor impacto ambiental de los alojamientos residenciales con relación a la oferta hotelera, proporcional a la menor ocupación anual de aquellos (lo que incide sobre el consumo de recursos, generación de residuos y movilidad), aunque generen una mayor ocupación relativa del suelo (tema de menor importancia en Lanzarote por tratarse de un suelo acotado y ya urbanizado).
- Por último, no puede dejar de considerarse el problema de la utilización de una parte del parque residencial ubicado en las zonas turísticas como oferta turística alegal, con lo que ello significa de competencia desleal con relación al turismo reglado y su menor aportación fiscal a las haciendas públicas.

Por ello, se recomienda considerar este tema, central para Lanzarote, a la hora de redactar el Plan Territorial Especial y la doble Adaptación del PIOL a la Ley 19/2003 de las Directrices y a la Ley de Ordenación del Territorio y del los Espacios Naturales de Canarias. En principio, parece recomendable establecer tres tipos de actuaciones:

- Abrir una reflexión sobre este tema en la isla.
- Retirar, preventivamente, las medidas que estimulan el trasvase del alojamiento turístico hotelero al residencial y reconsiderar la posibilidad de establecer un mínimo % de plazas hoteleras con relación a las residenciales en planes no muy desarrollados.
- Adoptar medidas que tiendan a evitar la pérdida de calidad de las zonas turísticas de la isla y eleven la calidad de la nueva oferta residencial en las mismas: tipologías, dimensiones, equipamiento, comportamiento medioambiental, etc. etc.
- Introducir una modulación (ritmos) para el tipo de alojamiento residencial en las zonas turísticas.

Para todas estas medidas, existe habilitación legal y constituye una de las demandas de las propias Directrices de Ordenación Turística de Canarias.