

Directrices: igualito que en Lanzarote

Mario Alberto Perdomo

En ninguna otra isla iba a encontrar el Gobierno de Canarias el calor institucional que requería la aprobación provisional de las Directrices de Ordenación General y del Turismo. De ahí que fuese Lanzarote el lugar escogido para tal acontecimiento, aunque quizá no contaba el Gobierno con que tampoco en ninguna otra isla se iba a encontrar con tal alto nivel de contestación social en demanda de un *crecimiento cero*, protagonizada por Foro Lanzarote al recibir a los miembros del Gobierno a las puertas de la Casa Cabildo, con llamativo despliegue de bienvenida, permitiendo que se escuchara la voz de la Federación Ecologista Canaria Ben Magec. Entre el calor y la contestación, el Consejo de Gobierno validó un texto de Directrices que, en el momento de redactar esta crónica, acaba de ser remitido al Parlamento, iniciándose así un

incierto debate que culminará con la aprobación y entrada en vigor de lo que resulte de tal trámite.

Incertidumbre en el Parlamento.

Incierto por cuanto el Gobierno se encuentra en minoría y necesita el respaldo de su socio parlamentario, el PP (Partido Popular), para sacar adelante la iniciativa.

Aunque quiere hacerlo por unanimidad apelando a la alta responsabilidad de los representantes parlamentarios, lo cierto es que el PP comienza a escenificar electoralmente su distanciamiento del Gobierno monicolor de Coalición Canaria (CC), generando incertidumbre sobre el resultado final de un proceso al que el Partido Socialista Canario (PSC) no piensa acudir de convidado de piedra, según han manifestado sus dirigentes, como tampoco parece dispuesto a dejarse engatusar por los nacionalistas con el único fin de que éstos obtengan una ventaja negociadora sobre los *populares* y cierren, finalmente, un acuerdo descafeinado sobre las Directrices.

De una apresurada lectura inicial del acontecimiento sobresalen tres cuestiones. Una. No hace falta que lo proclame el Gobierno para reconocer que se está, sin duda, ante la Ley más importante de la legislatura y, probablemente, de cuantas legislaturas se han vivido durante los veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía. Una Ley que trata de definir el modelo de desarrollo general y del turismo que debe prevalecer en las Islas superando arcaicas visiones sectoriales o parciales para, esforzándose en enmarcarla en una visión de conjunto, ordenar todas las actividades humanas

sobre el territorio. Lo cual debe entenderse, desde la perspectiva del Gobierno, no tanto como la base desde la que debe iniciarse un proceso hacia la sostenibilidad del conjunto del sistema cuanto una manera de evitar que una catástrofe económica y ecológica se adueñe de las Islas.

Dos. Con su gesto de aprobar provisionalmente las Directrices en Lanzarote, reconocía el Gobierno la labor que viene desarrollando la Isla al tratar de racionalizar y zonificar el crecimiento turístico, en primer término, ralentizarlo, más tarde, y reducirlo drásticamente, en la actualidad. Una labor que, aunque con escasos resultados prácticos, incorpora antes que nadie en las Islas la cultura de los límites al aprobar el primer Plan Insular de Ordenación (PIO) de Canarias, en 1991, y revisarlo nueve años después, en 2000, acción que limita a 10.707 plazas turísticas las que podrán construirse, legalmente, en la Isla hasta el año 2010. Una denostada y contradictoria isla de Lanzarote que, a pesar de la carga crítica a la que es sometida y autocrítica a la que se somete, con razón a menudo, fue capaz de desclasificar en 1991 planes parciales que albergaban un potencial de crecimiento de 250.000 plazas, y más tarde, en 1998, fue capaz de poner sobre la mesa de debate una Estrategia de Desarrollo Sostenible (*Lanzarote en la Biosfera*), pero cuyo alto grado de incumplimiento es de sobra conocido. La capacidad de innovación sigue intacta.

La experiencia de Lanzarote.

Tres. Por último, debe subrayarse que las Directrices remitidas al Parlamento de Canarias son las del

Gobierno. O un sector del Gobierno, mejor dicho. Aunque debió sortear algunos cambios de rumbo, las Directrices nacen sin acuerdos previos por debajo de la mesa. Serán ahora los diferentes grupos parlamentarios los que espongan en la Cámara legislativa sus visiones sobre el modelo de desarrollo que debe implantarse en el Archipiélago, pero con luz y ante taquígrafos, exponiéndose a ser señalados por unos, si las recortan y, por otros, si van demasiado lejos.

Modelos básicos hay dos. El que ha dominado hasta ahora, basado en el crecimiento indefinido y cuantitativo de la oferta alojativa y en la desconsideración de los costes sociales, económicos y ambientales que ello acarrea, y, de otro lado, un nuevo modelo, tendencia mejor dicho, en el que debe primar la cultura de los límites y la contabilización y minimización de todo tipo de externalidades, aspectos que están íntimamente vinculados al escaso territorio útil, al riesgo cierto de desbordamiento demográfico de las Islas y a la propia viabilidad y competitividad del sector turístico a medio y largo plazo.

Las remitidas al Parlamento son unas buenas Directrices. Las mejores posibles dados los delicados equilibrios de poder existentes. Resumiendo mucho, podría decirse que el Gobierno se ha inspirado en la experiencia de Lanzarote para trasladar al conjunto del Archipiélago, reconociendo que cada isla es un mundo, un paquete de medidas que se fundamentan en dos pilares básicos. El primero es la necesidad objetiva de contener drásticamente el creci-

No hace falta que lo proclame el Gobierno para reconocer que se está, sin duda, ante la Ley más importante de la legislatura

No hay turistas en los países emisores tradicionales con los que llenar esos nuevos incrementos de la oferta turística

miento turístico, introduciendo estrictos límites temporales. Ritmos de crecimiento, es decir. Con ello, se contiene en buena medida la presión constructiva, los evidentes riesgos de crisis de sobre oferta y la pérdida de competitividad del sector a corto plazo, amenazado, en tal caso, por la posible caída de los precios, una merma de los ingresos y, consecuentemente, una reducción de la capacidad inversora de las empresas y de las rentas salariales en el sector y sus alrededores. Al final, eso se traduce en un estatus especial para las Islas occidentales, bajo el falso alegato de pérdida de rentas (en A, falta decir), permitiendo la aberración de que las edificaciones turísticas se desarrollen sobre suelo rústico, mientras que para las demás se introducen ritmos del 1% interanual hasta 2005, rebajables por los PIO, fecha en que será el Parlamento quien fije por Ley el crecimiento que cada una de ellas podrá admitir, revisable cada dos años.

Extinción de licencias.

El segundo pilar es la extinción de aquellos derechos edificatorios que no hayan cumplido sus deberes urbanísticos. Con esta medida, debidamente ejecutada, se estima que el Gobierno de Canarias podría proceder a la caducidad de planes parciales con un potencial edificatorio futuro de trescientas o cuatrocientas mil plazas, aproximadamente el 50% del techo teórico que podría construirse en las Islas si no se adoptan las medidas oportunas. Y ello, con escasos o nulos riesgos indemnizatorios. Problema distinto es el potencial de crecimiento restante, del que *grosso modo*, podría afirmarse

que está jurídica y urbanísticamente consolidado, por lo que su eventual desactivación requiere indemnizar a sus propietarios, con lo que la situación del Archipiélago se equipararía a la de Lanzarote y su problema de reducir drásticamente el crecimiento después del año 2010, para lo cual se estudia la posibilidad de implementar novedosas medidas fiscales que generen los ingresos extraordinarios que se precisan para afrontar tamaño desafío. Léase impuesto turístico o *ecotasa*, como se le conoce popularmente, que nutran un fondo de rescate de esos derechos de manera concertada con los propietarios de suelo.

Un problema añadido lo constituyen las denominadas *licencias vivas*. Son aquellas que adquirieron plenamente sus derechos edificatorios inmediatamente antes del inicio de los procesos abiertos por el Gobierno y las consiguientes decisiones. Unos hablan de 90.000 plazas, el Gobierno de 52.000. Con ellas, el Ejecutivo propone un proceso de concertación voluntario de entre tres y diez años para ralentizar su ejecución y entrada en el mercado. Lo que no resuelve el problema, sino que lo aplaza. Eso significa un aumento del 25% de la actual oferta alojativa, incremento que muy difícilmente podrá asumir la industria turística canaria, máxime cuando crece a pasos agigantados la competencia internacional, la situación interna en Alemania no es nada boyante y el mercado británico tiene un potencial de gasto muy reducido. En otras palabras, no hay turistas en los países emisores tradicionales con los que llenar

esos nuevos incrementos de la oferta turística.

Un potencial inasumible.

El gran problema, pues, sigue siendo el potencial de crecimiento turístico consolidado en Canarias, tanto por las *licencias vivas* o inmediatas como por los planes de futuro. Un problema que probablemente no puede ser afrontado en la actualidad dada la existente correlación de fuerzas económicas y políticas, así como la mentalidad todavía imperante en los círculos del poder, pero que acabará emergiendo como una irrenunciable necesidad a lo largo de la legislatura entrante, lo que exigirá la adopción de nuevas medidas, más drásticas, y un profundo cambio en el marco legislativo imperante. Aquí, de nuevo, será de enorme valía lo que hoy se califica como literatura sostenible sin utilidad práctica o los estudios que no sirven para nada que se vienen realizando en Lanzarote. La negativa del Gobierno a la implantación de una *ecotasa*, potestativa, indica que no se quiere asumir el problema de la descalificación de las aproximadamente 700.000 plazas potenciales que pueden construirse en Canarias.

Mientras tanto, se detectan dos grandes asignaturas pendientes. Una, los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2003 nada tienen de sostenibles, ni muestran intención alguna por adecuarse a las nuevas líneas programáticas que esbozan las Directrices, como tampoco se atisba intención alguna por *ambientalizar* el Plan Director de Infraestructuras, que tantos estragos está ocasionando en la geografía de las Islas. Dos, se desconoce el parque

alojativo que viene operando ilegalmente en el Archipiélago, sin que el Gobierno evidencie intención alguna por intentar averiguarlo y, en su caso, inspeccionarlo y proceder al cierre de esos establecimientos, lo cual eliminaría un porcentaje significativo de la oferta y de la competencia desleal.

Hasta ahora se ha descrito lo más llamativo de las Directrices. Pero hay más. Las Directrices de Ordenación General descansan sobre seis ejes: recursos naturales (que contempla biodiversidad, atmósfera, agua y recursos forestales y geológicos), energía y residuos, territorio (que se subdivide en sistema territorial, suelo rústico, densidad urbana, complejidad urbana y vivienda), transportes y comunicaciones (que recoge infraestructuras, puertos y aeropuertos, red viaria, transportes colectivos y telecomunicaciones), patrimonio cultural y paisaje y, por último, actividades económicas y territorio (que recoge el turismo, el agro, la construcción y la industria y los servicios). Prácticamente todo. Y sobre todo ello se proponen Normas Directivas (ND) y Normas de Aplicación Directa (NAD). Resumiendo mucho, se obligará por Ley a los Cabildos y a los Ayuntamientos para que desarrollen gran parte de estos temas, desde ordenanzas sobre ruidos y contaminación atmosférica a las determinaciones paisajísticas. Lo mejor que se puede hacer con ellas es leerlas.

Los Cabildos, la llave.

¿Hay capacidad para digerir, cumplir y hacer cumplir tanta complejidad normativa? ¿Hay capacidad para exigir que la Ley no se quede en papel mojado si un Cabildo o

Los Presupuestos no muestran intención alguna por adecuarse a las nuevas líneas programáticas que esbozan las Directrices

¿Hay capacidad para digerir, cumplir y hacer cumplir tanta complejidad normativa?

un Ayuntamiento no la cumple (ni la hace cumplir)? Las leyes, en sí mismas, no resuelven nada, aunque ofrecen garantías a los ciudadanos. La clave de las leyes reside en la existencia de una decidida voluntad política por cumplirlas y hacerlas cumplir, y en el claro compromiso civil de exigir su cumplimiento. Porque a este complejo entramado debe añadirse ahora las Directrices de Ordenación del Turismo, que descansan sobre tres patas: el modelo turístico, la renovación edificatoria y la rehabilitación urbana y, por último, las condiciones del crecimiento.

Es clave la puerta que se le abre al sector de la construcción, que, lejos de colapsarse como algunos agoreros vaticinan, encontraría cartera de trabajos más que suficiente para seguir actuando como motor de la economía canaria en la renovación de la planta alojativa obsoleta y en la rehabilitación de los espacios públicos de los núcleos turísticos, así como en el parque de viviendas para residentes y en la obra pública. Novedad es la asunción por el Gobierno de que la Reserva de Inversiones de Canarias (RIC) debe poder destinarse a tales menesteres, constituyendo un caudal financiero con una capacidad de transformación y modernización realmente impresionante (más de un billón de pesetas de ahorro empresarial que se sustenta en no pagar impuestos). De igual modo, parece que el Gobierno comienza a asumir que los Incentivos Económicos Regionales no pueden seguir aplicándose a subvencionar planta alojativa nueva.

En resumidas cuentas, el Gobierno y el Parlamento contextualizarán el

modelo sobre la base de que cada isla es un modelo, siendo los PIO los instrumentos materiales de ejecución de las nuevas políticas. Un PIO puede decidir crecer por debajo del 1% anual, o proponer un *crecimiento cero* porque los equipamientos sociales básicos se encuentran desbordados, o no crecer en una zona si está saturada porque su capacidad de carga territorial, turística o ambiental está desbordada, o no crecer si un nuevo crecimiento potencial desequilibra el sistema territorial. Los PIO son las piezas claves, una vez adaptados a la nueva legislación y desarrollados sus Planes Territoriales Especiales.

Diríamos que quien gobierne en el Cabildo de Lanzarote tendrá la llave de lo que pase o deje de pasar en la Isla. ¡Claro que no da igual quién mande en el Cabildo a partir de las elecciones de mayo de 2003! Sin duda, el gran desafío insular a partir de la entrada en vigor de la Ley consistirá en garantizar que el gobierno resultante en el Cabildo está en sintonía política y vital tanto con los contenidos de las Directrices como con el *crecimiento cero* después de 2010.