

Directrices de ordenación general y del turismo de Canarias

¿Moratoria turística o primer paso para garantizar el desarrollo sostenible y equilibrado de Canarias?

José Ricart Esteban

Técnico Jurídico. CEPLAM Tafira

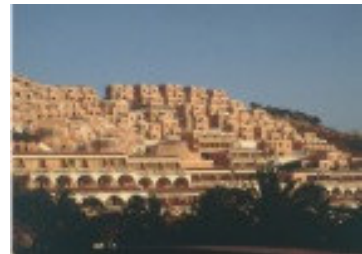
Bajo la expresiva denominación "Gobierno del Territorio" se recoge en el Título I de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias, ahora refundida junto con la Ley 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (en adelante T.R.), la regulación de esta nueva figura, las Directrices de Ordenación, en su sección 2ª, artículos 15 y 16, configurándose como "el instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio", con la máxima jerarquía dentro del Sistema de Planeamiento establecido por el legislador canario.

Los antecedentes de esta figura se encuentran en el artículo 2.5 de la ya derogada Ley 1/1987, reguladora de los Planes Insulares que establecía que los objetivos del Plan Insular debían enmarcarse en las directrices generales de ordenación territorial del Archipiélago. Responden al concepto de Ordenación del Territorio establecido en el apartado 8 de la Carta Europea de la Ordenación del Territorio, de 20 de mayo de 1983, entendida como la "expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad". Se trata también de un instrumento que forma ya parte de la cultura del planeamiento territorial español, encontrándose ya recogida en la mayoría de las leyes autonómicas de ordenación del territorio.

Se convierten, por tanto, en el mecanismo a través del cual el Ejecutivo canario ejercerá política, jurídica y materialmente el Gobierno del Territorio -distinto del gobierno sobre el territorio- instrumentando, en un único documento, criterios de Política Territorial (en su más amplia acepción) y técnicas administrativas para lograr, en íntima relación con los primeros artículos del T.R., todos o algunos de los objetivos establecidos en el apartado 2 del artículo 15.

En este sentido, y en ejercicio de sus competencias atribuidas por el T.R., el Gobierno de Canarias, a propuesta conjunta de los consejeros de Política Territorial y Medio Ambiente y de Turismo y Transportes, previa deliberación del mismo, en su reunión del día 12 de enero de 2001 (corrección de errores), aprueba el Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, iniciándose así el procedimiento previsto en el artículo 16.1 del T.R. Ésta no es la primera vez que el Ejecutivo Canario acuerda la formulación de este instrumento ya que, en sesión celebrada el día 6 de noviembre de 2000, adoptó, entre otros, la elaboración de las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario (a propuesta de las Consejerías de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y de Política Territorial y Medio Ambiente).

Sin duda, en el caso que nos ocupa, no ha tenido especial relevancia en la opinión pública, salvo para algunos sectores, la finalidad y objeto global de las Directrices de Ordenación que consisten en la "adopción de las medidas



La finalidad de las Directrices consiste en implantar un modelo de desarrollo sostenible



El desarrollo turístico debe ser controlado por las Administraciones Públicas



Los establecimientos turísticos rurales también deben cumplir la normativa

precisas para garantizar el desarrollo sostenible y equilibrado de las diferentes islas del archipiélago y acometer el proceso de implantación de un modelo canario de desarrollo sostenible sobre su territorio (definido en el artículo 2 del Estatuto de Autonomía) prestando especial atención al desarrollo turístico en el marco de una perspectiva general de la diversificación de la actividad económica", suficientemente ambicioso y que bien merece un reconocimiento.

Ha sido, sin embargo, la incorporación al Decreto de una serie de medidas cautelares consistentes en la suspensión de los instrumentos de planeamiento habilitados para clasificar y calificar suelo y, con ello, susceptibles de crear expectativas de derechos, y del otorgamiento de licencias (que se ha bautizado erróneamente como "moratoria turística"), lo que sin duda ha tenido un mayor eco, satisfactorio para algunos y carente de justificación para otros. Lejos de entrar en este debate, necesario y propiciado, y que deberá reproducirse a lo largo de la formulación de las Directrices, recogeremos a continuación las mencionadas medidas cautelares así como las excepciones previstas y su vigencia.

Por el Decreto se acuerda, en el ámbito territorial de toda la Comunidad Autónoma de Canarias, sin perjuicio de la ampliación de dicho plazo hasta un máximo de dos años en los términos previstos en el artículo 14.6 del T.R., a contar desde el día siguiente a la publicación del Decreto en el Boletín Oficial de Canarias, y con la finalidad de garantizar la plena efectividad de las Directrices de Ordenación General y del Turismo, la suspensión por el plazo de un año de:

1. La tramitación y aprobación de los Planes Territoriales Parciales, definidos en el artículo 23.2 del T.R., que incidan en la ordenación de cualquier tipo de uso turístico.
2. La tramitación y aprobación de las modificaciones y revisiones parciales de los instrumentos de planeamiento general (Planes Generales y, en su caso, Normas Subsidiarias), y de los planes y normas de Espacios Naturales Protegidos, cuando permitan el uso turístico, salvo los establecimientos a los que se refiere el número 7 del presente apartado.
3. La tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento general (Planes Generales y, en su caso, Normas Subsidiarias), y de los planes y normas de Espacios Naturales Protegidos, así como de sus revisiones, cuando permitan el desarrollo de uso alojativo turístico, con la excepción de los establecimientos señalados en el número anterior, salvo que se limiten exclusivamente, respecto de dicho uso, a adaptar las determinaciones del planeamiento general vigente al T.R., sin introducir ningún cambio sustancial más que los estrictamente exigidos para posibilitar la aplicación del nuevo régimen legal o cuando el cambio tenga por objeto la reducción de la superficie calificada o la capacidad alojativa con destino turístico sin incluir nueva clasificación, categorización o calificación de terrenos en que se permita tal uso.
4. Se exceptúan, de los dos números anteriores, los actos que tengan por objeto únicamente la subsanación de reparos impuestos por el órgano competente para otorgar la aprobación definitiva, a efectos de que el planeamiento entre en vigor.
5. La tramitación y aprobación de los planes parciales de ordenación, así como de sus modificaciones puntuales o revisiones, en cuyo ámbito se admita por el planeamiento vigente cualquier tipo de uso turístico alojativo salvo los establecimientos mencionados en el apartado 3 del artículo 35 de la Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo de Canarias, introducido a través de la Ley 2/2000, de 17 de julio, es decir:
 - a) Establecimientos cuyo emplazamiento se proyecte en edificios histórico-artísticos declarados formalmente como tales o en edificios de interés arquitectónico catalogados por el planeamiento urbanístico.

b) Establecimientos que se proyecten en cascos urbanos residenciales de carácter no turístico que cumplan los estándares mínimos de infraestructura que se determinen reglamentariamente.

La anterior suspensión tampoco afectará a los actos que tengan por objeto únicamente la subsanación de reparos impuestos por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias en el acuerdo de aprobación definitiva.

6. La tramitación y aprobación de proyectos de urbanización, cuando tengan por objeto la ejecución o el desarrollo de las determinaciones del planeamiento sobre sectores de suelo urbanizable o apto para urbanizar y unidades de actuación en suelo urbano, en los que el planeamiento vigente admita cualquier uso turístico distinto de los establecimientos mencionados en el apartado 3 del artículo 35 de la Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo de Canarias, introducido a través de la Ley 2/2000, de 17 de julio, y ya mencionados anteriormente.

7. El otorgamiento de toda licencia de edificación de obra nueva de establecimientos turísticos alojativos, o de ampliación de los mismos, salvo en los siguientes casos:

a) Que se trate de establecimientos turísticos alojativos de turismo rural, debiendo cumplir la normativa de aplicación. Entre los condicionantes establecidos por el Decreto 18/1998, de 5 de marzo, de regulación y ordenación de los establecimientos de turismo rural, se encuentra, entre otros, que debe tratarse de inmuebles construidos con anterioridad a 1950.

b) Que se trate de establecimientos hoteleros con categoría mínima de cuatro estrellas que en unidad de explotación constituyan complemento de actividades e instalaciones de ocio (campos de golf y puertos deportivos, así como complejos temáticos cuya actividad sea calificada como turística por el Gobierno de Canarias conforme establece el artículo 2 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias) de características y dimensiones tales como para definir por sí solos al conjunto de la explotación, o de salud (servicios de balneario, medicina preventiva, regenerativa y de rehabilitación). Estos últimos una vez que el Gobierno determine reglamentariamente el tipo de establecimientos que debe entenderse comprendidos dentro de esta modalidad. No obstante, esta excepción prevista no debe desvirtuar el objetivo perseguido por el propio Decreto, aplicando sobre los mismos criterios de sostenibilidad, así como el marco jurídico ambiental existente, con especial observancia de la Ley 11/1990, de prevención del impacto ecológico.

c) Que se trate de los establecimientos mencionados en el apartado 3 del artículo 35 de la Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo de Canarias, introducido a través de la Ley 2/2000, de 17 de julio.

d) Que se trate de una intervención de renovación o sustitución sobre un establecimiento turístico existente con la finalidad de cualificar y mejorar su calidad turística, sin que, en ningún caso, pueda suponer un incremento de la densidad turística alojativa preexistente. Especial mención merece el tratamiento diferenciado de las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, en las que el plazo al que se refiere el Decreto (un año ampliable a un máximo de dos), será de seis meses, ampliable hasta un máximo de un año, en lo relativo a la suspensión de licencias de edificación de obra nueva de establecimientos turísticos alojativos o de ampliación de las mismas, con las excepciones expresamente establecidas en el propio Decreto y que se recogen en el número 7 ya mencionado.

Estas medidas se mantendrán hasta la entrada en vigor de una Ley de Medidas Urgentes en Materia de Desarrollo Sostenible o norma de carácter superior al presente Decreto que disponga medidas cautelares que afecten a la actividad turística y que expresamente establezca la sustitución de las medidas contenidas en el Decreto y, en su defecto, por el transcurso de los

respectivos plazos ya comentados anteriormente.

No hay duda, por tanto, que el análisis del Decreto y las medidas en él contenidas no puede realizarse aisladamente del debate que gracias al mismo se formaliza, tendente a conseguir para Canarias un modelo económico bajo criterios de sostenibilidad, y donde no puede perderse de vista lo limitado de nuestro territorio, recogiendo en el mismo el objeto de las Directrices de Ordenación y cumpliendo de esta forma con los requisitos previstos por el T.R. para su formulación.

Objeto de las Directrices de Ordenación

a) Articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias.

b) Definir los criterios de carácter básico de ordenación y gestión de uno o varios recursos naturales.

c) Fijar los objetivos y estándares generales de las actuaciones y actividades con relevancia territorial de acuerdo con la legislación sectorial que corresponda.

d) Establecer estrategias de acción territorial para la definición del modelo territorial básico de Canarias.

e) Articular las actuaciones sobre la base del equilibrio interterritorial y la complementariedad de los instrumentos que conforman el sistema de ordenación territorial.

f) Armonizar el crecimiento de la oferta alojativa turística con el resto de los sectores económicos y sociales.

g) Integrar la actividad turística en su entorno económico, cultural y ambiental.

h) Fijar el ritmo de expansión turística en función de la capacidad de carga de cada sistema insular, garantizando un desarrollo equilibrado con los demás sectores económicos y con el medio ambiente.

i) Vincular el crecimiento turístico alojativo con la progresiva implantación de las infraestructuras necesarias, así como establecer medidas concretas para corregir las actuales situaciones de déficit de las mismas en las zonas turísticas.

j) Avanzar hacia una concepción del turismo como aliado del desarrollo sostenible, mediante el fomento de la innovación tecnológica, el reciclaje, el ahorro energético y de agua, el uso de energías limpias y renovables y la prevención de residuos.

k) Definir las estrategias de actuación en el sector turístico que tengan incidencia sobre el territorio, diseñando las líneas de reconversión del modelo actual, en cuyo marco se ordenen los desarrollos insulares y municipales.

Se determina como criterios básicos para la elaboración de las Directrices de Ordenación, la preservación de la biodiversidad y la defensa de la integridad de los sistemas naturales que perviven en las islas, evitando su merma, alteración o contaminación y el desarrollo racional y equilibrado de las actividades sobre el territorio y el aprovechamiento del suelo en cuanto recurso natural singular; la armonización de los requerimientos del desarrollo social y económico con la preservación y la mejora del medio

ambiente urbano, rural y natural, asegurando a todos una digna calidad de vida; la utilización del suelo de acuerdo con su aptitud natural, su productividad potencial y en congruencia con la función social de la propiedad.

Asimismo se deberán fijar los límites razonables de crecimiento turístico y los aplicables a la clasificación y calificación del suelo turístico sobre la base de unos parámetros de calidad basados en los niveles de infraestructura y la conservación del patrimonio natural, cultural y del paisaje insular, teniendo presente la escasez de los recursos naturales, la fragilidad de los ecosistemas insulares, la evolución económica de cada isla y las expectativas sociales y laborales de la población. Igualmente, constituirán criterios básicos el fomento de la renovación y sustitución de la planta alojativa obsoleta y la regeneración de la ciudad turística degradada, primando la calidad en lugar del crecimiento cuantitativo y orientando la actividad turística hacia los sectores más rentables, que comporten el incremento de la productividad por gasto, especialización y duración de la estancia, y la creación de una oferta multitemática diversa y amplia.

Se trata de conceptos nada nuevos en el ámbito de las políticas fijadas desde la Cumbre de Río en el año 1992, pero que, en el caso de Canarias, supondrá su puesta real en práctica, un antes y un después para su futuro desarrollo.

El propio Decreto impone un plazo máximo de un año, a contar desde el día siguiente al de su publicación en el B.O.C., para la aprobación inicial del proyecto de Directrices de Ordenación que será sometido a información pública y a trámite de consulta, por un mes y dos meses respectivamente, así como la solicitud de informes exigidos por la legislación aplicable.

La aprobación definitiva corresponde al Consejo de Gobierno a propuesta de las Consejerías de Política Territorial y Medio Ambiente y de Turismo y Transportes, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.