

**PARTE**

**CANARIAS,  
REGIÓN INSULAR**



## CAPÍTULO 8 CANARIAS, REGIÓN INSULAR: LA INSULARIDAD COMO CONDICIONANTE EN EL ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO Y TERRITORIAL INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE ESPACIOS INSULARES

### 8.1. La Insularidad como condicionante en el análisis socioeconómico y territorial

#### 8.1.1. La insularidad: lugar común o factor determinante. Contexto de análisis e implicaciones de la pequeña insularidad

##### 8.1.1.1. El contexto: regiones insulares y globalización

Dentro del conjunto de investigaciones de ámbito regional se puede apreciar en los últimos años una significativa revitalización, que en principio se puede atribuir tanto a la influencia de aportaciones teóricas significativas en el marco del análisis espacial<sup>1</sup> que han contribuido a atemperar la tradicional tentación descriptivista de este tipo de estudios, como al paso a un primer plano de algunas de las principales consecuencias de la reciente evolución de la sociedad.

Así, la escala regional se refuerza como marco de análisis relevante dentro de los factores explicativos y de los efectos de la globalización: caracterizada ésta por el aumento de la conectividad derivada de los crecientes flujos materiales e inmateriales entre las distintas regiones y del papel de las redes de información en la creación

de valor añadido -con una transformación de los atributos tradicionalmente asociados distancia y accesibilidad (Graham, 1998)-, esta interconexión conduciría también a la modificación sustancial de la naturaleza de los límites administrativos, culturales y socioeconómicos entre las regiones, con el surgimiento de nuevos procesos de integración y reordenación territorial en distintas escalas.

Ya dentro de nuestro ámbito europeo, y coincidente con un proceso generalizado de reordenación de competencias político-administrativas que está reforzando tanto la importancia de los niveles de decisión comunitarios como la ampliación de los niveles de autonomía subestatales (Keating & Loughlin, 1997), se constata la creciente importancia de las políticas regionales, aplicadas en un marco territorial que supera la tradicional naturaleza de continente banal y que condiciona decisivamente la efectividad de dichas políticas en diferentes escalas.

Estos condicionantes impulsarían la necesidad de encontrar paradigmas que en el ámbito regional ofrezcan respuesta adecuada a las demandas de gestión y de desarrollo equilibrado de la sociedad postfordista desde una perspectiva renovada, y de hecho a lo largo de la década de 1980 se identifica toda una nueva corriente

<sup>1</sup> Especialmente, y dentro de las "nuevas" teorías económicas, la "nueva" geografía económica. Consúltese, por ejemplo, Fujita, Masahisa, Krugman, & Venables (2000); Martin, R. (1999); o, desde otra perspectiva, Becattini, G. y Rullani, E. (1996).

de análisis regional, el *nuevo regionalismo*, (Amin & Thrift, 1994) en respuesta a la "nueva cuestión regional europea". Si las políticas de la posguerra europea estaban planificadas por los gobiernos estatales y se dirigían básicamente a la inversión en infraestructuras y al otorgamiento de subvenciones y ventajas fiscales para favorecer el desarrollo de ámbitos territoriales concretos, a partir especialmente de esa década de 1980 se ha ido consolidando la idea de que las regiones deben definir su propio lugar en Europa y en la división internacional del trabajo a través de la búsqueda de sus ventajas competitivas dentro de los mercados europeos y globales, en un contexto de incertidumbre derivado del riesgo constante de la posible relocalización de actividades (Benko & Lipietz, 1994, 2000). Por ello, el crecimiento de la autonomía regional debe valorarse tanto en términos políticos de aumento de la capacidad jurisdiccional dentro de un estado, como en términos económicos desde la percepción de la necesidad de aumentar la capacidad de toma de decisiones autónomas (por tanto, de autogobierno) en el marco de los mercados globales (Keating, 2001).

De esta manera, tanto desde un punto de vista académico como en términos de justificación social y política, los estudios regionales adquieren considerable relevancia, pero no por una utilidad subsidiaria derivada de un papel complementario tradicional de marcos de análisis más relevantes de ámbito estatal, sino por la propia necesidad de explicación de los fenómenos asociados a la dinámica de la globalización y de adecuación de las políticas de gestión y de desarrollo descentralizado.

En este contexto, la insularidad aparecería inicialmente como una variante regional de cierta singularidad en cuanto a definición y atributos -que, para algunos llegarían incluso a constituir rasgos de exclusividad e implicarían relevancia analítica-, y que podría justificar en consecuencia un tratamiento específico en cuanto a políticas de gestión y desarrollo.

En este sentido, parece haber consenso acerca de numerosas limitaciones estructurales que hacen a las regiones insulares especialmente frágiles y vulnerables, en razón básicamente

a su reducido tamaño y su marginalidad, económica y política (que se destaca aún más en la fase de la globalización actual), magnitudes cuya extremosidad en estas regiones las hace contar con algún rasgo de singularidad.

Esta singularidad debe en cualquier caso ser justificada y ponderada, y superar el uso de lugares comunes que, descontextualizados, se revelan como irrelevantes. La demostración de este planteamiento requiere un breve desarrollo que debe pasar en primer lugar por la definición de términos que, a pesar de su uso habitual, pueden constituir en la práctica rótulos difusos.

#### 8.1.1.2. La compleja delimitación del hecho insular

En principio, el término isla tiene una definición etimológica de indudable certeza, pero igualmente presenta una modulación y unas implicaciones complejas: Sumatra e Inglaterra son islas, y para algunos hasta Australia; pero si también son islas las Seychelles o Diego García, parece evidente que grandes diferencias cuantitativas implican naturaleza cualitativa distinta; en el caso de Canarias, se estaría más cerca de este último tipo de islas que de las primeras.

Por ello y en primer lugar habría que distinguir una *pequeña insularidad* que sería la relevante en términos de análisis diferencial -y ha sido asumido como término de uso común-, pues los grandes conjuntos insulares se comportarían en general como los ámbitos continentales excepto por la influencia de algunos condicionantes derivados de la limitada accesibilidad que contribuirían -caso de Gran Bretaña o Japón- a mantener cierta autonomía respecto de las áreas continentales vecinas (Royle, 2001).

La delimitación conceptual de la *pequeña insularidad* puede afrontarse desde dos perspectivas: la primera consistiría en una definición lo más ajustada posible a partir de criterios de amplia generalización; la segunda sería la exposición de los atributos asociados, aspectos que suelen presentarse habitualmente como una colección de limitaciones estructurales (y, en mucha menor medida, ventajas comparativas) para su desarrollo.

En cuanto a los intentos de definición, se basan en la determinación de intervalos cuantitativos, que evitan discrecionalidad y permiten una rápida clasificación. Suelen estar propuestos por instituciones u organismos internacionales. Ahora bien, la elección de la magnitud delimitada y del intervalo ofrece alguna dificultad, y dos posibilidades surgen de entrada en una valoración de sus implicaciones socioeconómicas: la dimensión superficial y la poblacional. Las categorizaciones que se han realizado suelen elegir una u otra, o las dos, y en ocasiones se acompañan con aspectos relativos a la accesibilidad/perifericidad, en cuanto sus niveles implican grados de aislamiento: la isla está rodeada de un medio que dificulta su acceso e incrementa la lejanía efectiva -y por tanto la perifericidad-, pero también la isla está delimitada y por consiguiente tiene unos recursos y unas posibilidades también condicionadas al tamaño.

Alguna de las definiciones es de gran sencillez y escasas pretensiones, como la propuesta por la Commonwealth (Commonwealth Secretariate, 1997), que cifra para la pequeña insularidad (referida a los estados insulares) el umbral de 1,5 millones de habitantes.

En el caso de la Unión Europea (Eurostat) se añade algo de complejidad al introducir criterios de accesibilidad y políticos: una isla sería una superficie de al menos 1 km<sup>2</sup> permanentemente habitada por un mínimo de 50 personas, separada del continente por una distancia mayor de 1 km y no conectada con él por infraestructuras permanentes, y donde no esté situada la capital del Estado.

De acuerdo esta definición, las 26 regiones insulares de la UE (sin incluir numerosos territorios ultramarinos que, a pesar de pertenecer a países integrantes, no forman parte de la Unión y por tanto no deben computarse: por ejemplo, Nueva Caledonia o Groenlandia) abarcan 109.423 km<sup>2</sup> y albergan unos 14 millones de habitantes, es decir, alrededor del 3,4% de la superficie y de la población del conjunto de la Comunidad.

Esta relativa importancia de las regiones insulares europeas ha hecho que los atributos de limitativos del desarrollo asociados a la condición insular hayan sido reconocidos por la

legislación primaria de la Comunidad (*Tratado de Ámsterdam*) de forma explícita: los artículos 154 (referente a las redes transeuropeas), 158 (que afecta a las bases legales de las políticas de cohesión) y 299.2 (referente a las Regiones Ultraperiféricas), y la Declaración anexa nº 30 sobre las regiones insulares (que define las obligaciones que respecto de las islas tiene la UE).

Por último, podemos citar la definición que la ONU-UNESCO aplica específicamente a los pequeños estados insulares, delimitados como territorios rodeados por mar con menos de 10.000 km<sup>2</sup> y de 500.000 habitantes. La relevancia de esta definición se explica por la existencia de un importante lobby, la Association of Small Islands States (AOSIS), lobby del Small Islands Development States (SIDS), que funciona en las Naciones Unidas desde 1991, y que representa a 43 estados insulares de reducidas dimensiones (37 de ellos de la ONU: un 20% del total de estados pertenecientes a esta Organización). Como aspecto destacable, también son miembros estados no insulares: Surinam, Guyana, Guinea Bissau y Belice, e islas de considerable dimensión: Cuba (112.000 km<sup>2</sup>) y Papúa Nueva Guinea (463.000 km<sup>2</sup>), lo que en la práctica reconoce la confluencia de circunstancias limitativas con pequeños estados continentales marginales.

Obviamente estas definiciones son discutibles y hasta contradictorias, por lo que su utilidad suele más bien relativa y su uso orientado a la formación de categorías estadísticas. Por ello, dentro de la literatura científica se opta generalmente por la delimitación y análisis de los atributos de la pequeña insularidad.

Ahora bien, debe advertirse desde ahora que la profusión de estudios regionales insulares más o menos descriptivos no se ha visto acompañada por una teoría de la insularidad ampliamente desarrollada y reconocida. Euriles<sup>2</sup> lo afirma explícitamente:

*“La insularidad está reconocida mayoritariamente por geógrafos y por un reducido número de investigadores en Ciencias sociales. Pero cuando se busca una evaluación de sus con-*

<sup>2</sup> Sistema de conexión e intercambio de información entre regiones insulares europeas amparado en la Comisión de las Islas de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas Europeas (CRPM), dependiente a su vez de la Unión Europea.

*secuencias en el desarrollo de un territorio insular, el volumen de textos cae al nivel de un cuaderno de notas. Ello se debe a que históricamente la ciencia económica se ha basado en el concepto de nación. Incluso en su acepción de ciencia regional, la aproximación al territorio como tal no es el mejor ángulo de la teoría, que se enfoca completamente a las actividades urbanas o industriales. (...) No existe una 'teoría insular' para los economistas, e incluso si intentamos dentro de los límites de la Unión Europea tener una visión global de la situación económica de las regiones insulares, nos encontramos con una situación estadística bastante pobre<sup>3</sup>."*

En cualquier caso, pueden identificarse aportaciones significativas en vistas a la catalogación de los condicionantes y atributos de la pequeña insularidad. Dentro de la variada colección de aportaciones a este efecto, podemos citar a Baldacchino et al (2000, 2001) y a Royle (2001) -que hacen análisis globales y tipologías de la insularidad-, o a Gortázar y Marín (1999), a Hache (1997, 2000), a López Aguilar (2001) y al propio CES (1996) -que se centran básicamente en la insularidad europea-, pero también es necesario incluir a otras obras que inciden en aspectos de notable importancia: la relevancia de la insularidad como objeto analítico (Godeanu y Hernández Martín, 1996) o la valoración del caso concreto de las regiones insulares ultraperiféricas europeas (Guillaumin, 2000, Fortuna et al, 2001 y Hernández et al, 2002).

Haciendo una recopilación que no pretenda ser exhaustiva de las aportaciones citadas, pueden destacarse diversos condicionantes favorables (los menos) y desfavorables (la mayoría) al desarrollo asociados a la pequeña insularidad. En general, se destacarían dimensión (superficial, poblacional, económica) y accesibilidad reducidas, hábitats frágiles, vulnerabilidad y dependencia en el marco de la globalización, entre otros, como factores que han condicionado las características y los modelos de desarrollo de las regiones insulares y archipelágicas. Agrupando dichas características y atributos se podrían identificar tres grandes grupos de condicionantes:

**1. Desde el punto de vista territorial y ambiental.** Se constataría especialmente la gran fragilidad de los ecosistemas, con amenazas a la biodiversidad (no sólo la estrictamente biológica, sino también a la riqueza cultural propia de estas regiones insulares); en caso extremo, existe también gran vulnerabilidad a las catástrofes (singularmente climáticas y geológicas).

Esta fragilidad ambiental tendría implicaciones decisivas, en cuanto buena parte de los modelos de desarrollo económico de las regiones insulares pasan por la implantación de actividades turísticas con una gran aportación de inputs, recursos y hasta consumidores foráneos (desde los materiales de construcción hasta los turistas, pasando por buena parte de los trabajadores y de las empresas) que consumen masivamente los recursos más frágiles, no renovables (espacio físico, paisaje y recursos naturales), que son los que en buena medida han condicionado su atractivo como producto diferenciado y susceptible de aprovechamiento.

Por otro lado, la gestión de las aguas residuales y también de los Residuos Sólidos Urbanos sería compleja (sobre todo en capacidad de almacenamiento y procesado) y habría dificultad para absorber los distintos tipos de contaminación.

Como aspecto positivo se puede destacar sobre todo el elevado valor del patrimonio medioambiental, biológico y paisajístico en términos cuantitativos y cualitativos.

**2. En cuanto la actividad económica en términos de oferta/demanda y disponibilidad de los factores de producción,** hay en primer lugar una reducida dotación y variedad de recursos y materias primas, que además tienen a menudo valor estratégico, desde el territorio al agua y a la energía, y también existe propensión a la especialización productiva (monocultivos, turismo), a menudo orientada a mercados exteriores con una importante vulnerabilidad y exposición a las condiciones

<sup>3</sup> [http://www.eurisles.org/textes/statut\\_iles/abs-tract\\_statistiques.htm](http://www.eurisles.org/textes/statut_iles/abs-tract_statistiques.htm)

internacionales de toda índole, desde inestabilidad política hasta coyunturas económicas.

En cuanto a los recursos humanos, se apreciarían problemas de cualificación de la mano de obra (derivados de déficits educativos, singularmente en la formación profesional) y también una escasa capacidad emprendedora; influido en parte por lo antedicho, en las pequeñas regiones insulares son habituales el elevado desempleo y fuertes flujos migratorios.

Como consecuencia de lo anterior, habría un estrecho margen de maniobra de las políticas económicas y una considerable dificultad para adaptaciones rápidas a contextos cambiantes.

En el caso de los Archipiélagos la fragmentación territorial adicional impondría unos costes relativos elevados de buena parte de los bienes y servicios, pues al sobredimensionamiento derivado de la escasa dimensión de los mercados se une la multiplicación de las instalaciones y establecimientos desde una perspectiva regional. Ello redundaría en unos costes de producción superiores en general y en una debilidad de los sectores productivos, especialmente de las de elevado valor añadido y en determinados servicios avanzados.

Desde la perspectiva de la demanda, las reducidas dimensiones de los mercados locales no sólo dificultan las posibilidades de beneficiarse de economías de escala y aglomeración, sino que limitan la capacidad de diversificación económica, con lo que numerosos sectores carecen de estímulo para su desarrollo; además, suele existir una débil competencia en los mercados interiores que favorece situaciones de oligopolio. Sólo la función de puerto de escala (habitual por otra parte en las regiones insulares más dinámicas) puede compensar parcialmente esta situación, en cuanto la adquisición de mercancías y el abaratamiento de las mismas puede inducir a importantes cambios; es el caso, por ejemplo, del sector energético en Canarias, donde la existencia de la Refinería y el papel decisivo de suministro y avitualla-

miento de los principales puertos canarios ha estado en la base de algunas de las ventajas comparativas del sector en las Islas.

Desde la perspectiva de los transportes y las comunicaciones, se constata la multiplicación de las infraestructuras (puertos, aeropuertos), al mismo tiempo que la discontinuidad territorial evidencia la valorización de su papel como decisivo para el desarrollo regional. Una reducción de costes o una mayor accesibilidad entre islas y fuera de ellas puede traer consigo unos cambios radicales, en muy poco tiempo, en el conjunto de la actividad económica, al ampliar la dimensión de los mercados y aumentar la accesibilidad y la complementariedad de los diferentes sectores: este ha sido el caso, por ejemplo, de la conexión Tenerife-La Gomera y Gran Canaria-Tenerife por medio de barcos rápidos, que han permitido aumentar las áreas comerciales y empresariales y dinamizar el conjunto de la actividad económica favoreciendo la movilidad.

Como aspecto positivo, puede nombrarse la existencia de rentas de situación derivadas de la posición geoestratégica o de la posibilidad de desarrollar determinadas actividades basándose en las singularidades medioambientales, especialmente cultivos fuera de estación o de ámbito subtropical y turismo, aspectos éstos que incluso pueden constituir hitos en el desarrollo económico de regiones como la canaria. Además, la escasa importancia en los mercados internacionales de la, en general, limitada producción interna, hace que pueda haber cierta flexibilidad en la colocación de aumentos de producción.

**3. Desde el punto de vista social e institucional,** es habitual el desarrollo de marcos político-institucionales especiales. La perifericidad y aislamiento de las islas pequeñas ha favorecido la existencia de elevados grados de autonomía de gobierno y en muchos casos la plena independencia, que la mayoría de pequeños estados insulares alcanzaron entre el final de la Segunda Guerra mundial y la década de 1960, hasta el punto de constituir uno de los bloques de estados más numerosos y

homogéneos (AOSIS). Ahora bien, ha de advertirse que en una perspectiva histórica reciente la tendencia independentista se ha reducido, de forma que las regiones insulares propenden más bien hacia regímenes de adhesión favorables que les permita recibir transferencias económicas de las metrópolis (McElroy & Mahoney, 2000) simultáneamente a la consecución de niveles de autogobierno significativos, en el marco de los procesos de descentralización regional, singularmente en Europa.

La opción de la independencia o de regímenes singulares de asociación con las metrópolis con elevadas cotas de autonomía a menudo se dirige a la constitución de áreas fiscales especiales, que vienen a complementar las otras dos bases tradicionales (cultivos de exportación, turismo; podríamos añadir incluso las ayudas internacionales) de la economía de los ámbitos pequeño insulares. La propia OCDE en informe de 1998 explicitaba 40 países y regiones autónomas a las que calificaba de paraísos fiscales con prácticas reprobables de falta de transparencia, dentro de los cuales 33 eran de carácter insular (Hampton y Christensen, 2002). Casos como las Islas Caimán (con el estatus de independencia, que albergaba a 60.000 compañías y 464 bancos off-shore con 648.000 millones de dólares de activos computados) o de Jersey y Guernsey (pertenecientes al Reino Unido, pero no integradas en la UE: 260.000 millones de dólares en 147 bancos off-shore y cerca de 50.000 compañías) serían indicativos de esta situación, y marca el contexto de la vocación de nuestro Archipiélago de conseguir alguna de estas ventajas asociadas a la radicación de actividades off-shore.

Por otro lado, el elevado impacto relativo que el acceso a fondos provenientes de organismos internacionales tiene en estados de tan reducidas dimensiones como los pequeños estados insulares puede constituir una notable ventaja comparativa, pues contribuye de forma considerable a su desarrollo: así, en la clasificación de los Niveles de Desarrollo Humano de la ONU (CMUD, 2002), los tres países africanos mejor situados serían pequeñas islas: Seychelles (puesto nº 47), Mauricio (puesto nº 67) y Maldivas (puesto nº 84); dentro de los 100 primeros

países sólo están presentes dentro de los estados africanos Túnez (nº 96) y Cabo Verde (nº 100), nuevamente un pequeño estado insular. En el caso de las Seychelles, en el período 1975-1989 las ayudas netas al desarrollo de organismos internacionales superaron anualmente el 10% del PIB y contribuyeron decisivamente a la mejora de sus niveles de vida; los otros pequeños estados insulares también se beneficiaron de cantidades muy importantes de ayudas internacionales (Goldsmith, 2001).

Puede destacarse por último como aspecto positivo asociado a la condición de pequeña insularidad la existencia de una importante cohesión social y hasta una compulsiva tendencia a la valoración del sentimiento isleño (Hache, 1997), lo que favorece también la candidatura a inversiones exteriores, como en el caso de Mauricio. También, al igual que existe un importante patrimonio natural, asociado al aislamiento se pueden identificar rasgos culturales diferenciados y un notable patrimonio asociado.

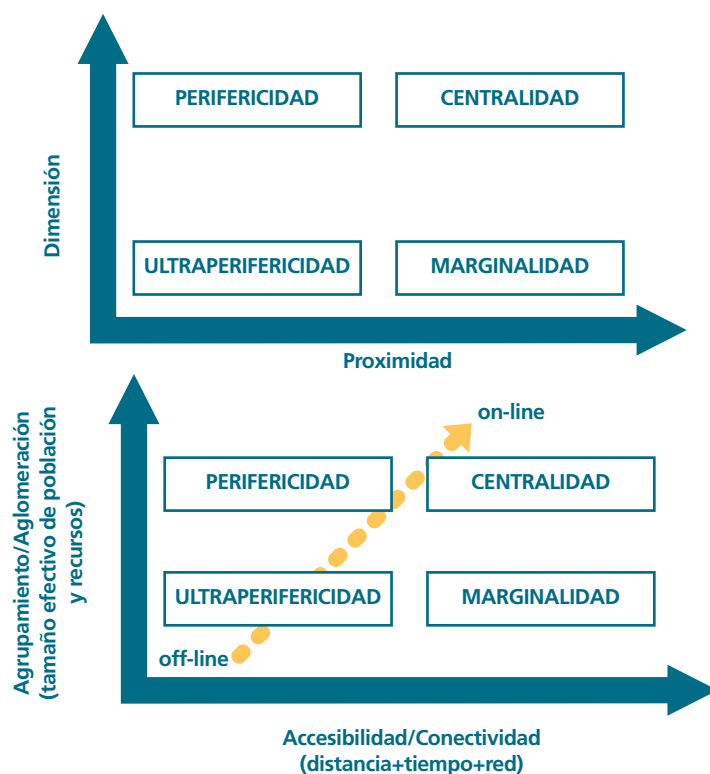
#### 8.1.1.3. Insularidad y ultraperifericidad como especificidad regional

Ahora bien, como apuntan Godenau y Hernández (1996), y posteriormente Fortuna et al (2001) y Hernández et al (2002) si la ampliación de un glosario de características asociadas a la pequeña insularidad es sencilla -y hasta interminable-, más complicado es establecer cuáles de estas características son exclusivas, y sobre todo si este concepto es relevante en términos analíticos. Según estos autores pueden identificarse dos perspectivas:

a) **En primer lugar, la perspectiva diferencial**, según la cual la insularidad en sí misma es relevante para la explicación de procesos en ámbitos insulares. A partir del aislamiento derivado de la pequeña insularidad, se imprimirían caracteres singulares en diferentes niveles: los condicionantes mediambientales y biológicos, la estructura económica, la sociedad y la cultura y la organización política.

Esta postura está implícita en numerosos trabajos, sobre todo los que realizan análisis de

FIGURA 8.1. MAGNITUDES DE DEFINICIÓN DE LA ULTRAPERIFICIDAD



Fuente: Elaboración propia.

carácter local más descriptivista, y en los que la isla o el archipiélago constituyen un marco relevante y exclusivo de análisis.

Aunque minoritarios, también hay otros trabajos que explícitamente valoran la existencia de importantes particularidades socioeconómicas derivadas de la insularidad. Es el caso de las obras del antropólogo Brookfield, aunque esa especificidad se refiere sólo a islas muy pequeñas, por debajo de 1.000 km<sup>2</sup> ó 100.000 habitantes (Brookfield, 1990); aquí nuevamente se establece un umbral asociado a la escasa dimensión y vinculado al aislamiento, pero entendemos que se propone como especialidad algo que en el fondo es una categoría.

En este sentido, y en cuanto al aislamiento, ya L. Fébvre, (citado por Aubert de La Rue, 1935) lo valoraba como *"un hecho humano más que geográfico, pues depende más de la navegación que de la situación"*; de hecho, *"a pesar de ser consideradas habitualmente como lugares aislados por excelencia, las is-*

*las lo son en realidad menos que algunos altos valles donde los habitantes están bloqueados por la nieve durante largas semanas (...); es un hecho bien conocido por los geógrafos que la montaña, el desierto y el bosque aíslan tanto o más que el mar"*. La propia denominación de archipiélago responde a la etimología 'muchos mares', pues el mar puede unir más que separar, como ya desde la época griega se constataba.

- b) **En segundo lugar, la perspectiva analítica**, que considera la insularidad como una especialidad regional asociada a reducido tamaño y accesibilidad, y que por tanto no tendría por qué vincularse con la categoría geográfica nominal de isla: por ejemplo, el caso de la Guyana Francesa, región ultraperiférica como los otros seis archipiélagos de la UE incluidos en este cluster regional, o el caso de los estados continentales de la AOSIS, como Belice.

En este sentido, estamos más de acuerdo en proponer que la pequeña insularidad ad-



quiere relevancia en cuanto se asocia en circunstancias extremas a la ultraperifericidad, concepto éste que es de capital importancia para Canarias hasta el punto que constituye un eje director de la actuación política y se aprecia como elemento decisivo en los análisis regionales del Archipiélago (Consejería de Economía, Hacienda y Comercio, 2001), en cuanto existe una asociación directa entre pequeña insularidad y grado extremo del doble eje cartesiano que se puede definir en las magnitudes tamaño/accesibilidad (figura 8.1, adaptada de Fortuna et al y de Hernández et al); un mayor aislamiento se traduciría en una mayor singularidad respecto de los territorios continentales, y especialmente en las áreas centrales, y el caso extremo se traduciría en la ultraperifericidad. Ello explica también el interés de determinadas regiones continentales marginales europeas (las del extremo norte de los Países Escandinavos) de incluirse en el "club" de las Regiones Ultraperiféricas al entender que sufrirían de desventajas estructurales semejantes como consecuencia de su extrema marginalidad y reducidas dimensiones de población y recursos.

Este aislamiento propio de los pequeños espacios insulares debe vincularse al nivel de desarrollo tecnológico, en el sentido de que los recursos existen, pero no están disponibles hasta que no se produzca la conexión con los mercados (lo que está relacionado con el propio desarrollo tecnológico): ello ha sido una constante en la historia económica isleña y, por ejemplo, en Canarias los hitos tecnológicos en el ámbito de la accesibilidad del Archipiélago han actuado como puntos de referencia en la evolución general de su historia económica y de su estructuración territorial: desde la llegada de los vapores en la Carrera Colonial, a fines del XIX en el *modelo agrocomercial* hasta la generalización de los vuelos chárter en la década de 1960 en el *modelo turístico*. En la actualidad, la conectividad en la sociedad red se revela como fundamental para la capacidad de adaptación con éxito a las dinámicas de la

globalización (figura 8.1). Así, la proximidad geográfica va siendo sustituida por la accesibilidad, que también tiene influencia en el tamaño efectivo (desde una perspectiva marshalliana) de población y recursos.

Si volvemos al caso de las Islas Canarias, no creemos que se pueda afirmar que los condicionantes y características de los diferentes agentes económicos hayan constituido un rasgo diferenciador por sí mismo en la evolución del Archipiélago en su relación político-administrativa y en su modo de inserción económica con el conjunto de España y, más recientemente con la Unión Europea; características semejantes en cuanto a recursos naturales y humanos, disponibilidad de capitales, tipo y ciclos de la producción o niveles de renta pueden encontrarse en diversas regiones. El *hecho diferencial canario*, acuñado como término de uso común ya desde la década de 1970 explicitaba una serie de particularidades socioeconómicas y jurídicas que, en general, se atribuían a la confluencia de las especialidades de la historia económica y las estrategias de adaptación a las coyunturas mundiales y a la división internacional del trabajo. De ahí surgirían diferentes ciclos económicos y un devenir que en conjunto merecería la calificación de singular, de diferente.

Por ello, y en sintonía con lo anteriormente descrito, parece más ajustado expresar una vinculación última de este carácter diferencial a dos factores mucho más restringidos (en comparación con otras regiones): la pequeña insularidad y la perifericidad (es decir, y bajo nuestra perspectiva, ultraperifericidad), condiciones que parece no haber duda que el Archipiélago ostenta y que se traducen en unos condicionantes estructurales que limitan (más que favorecen) las posibilidades de desarrollo. Esta restricción geográfica se hace evidente en el ámbito europeo, donde, de entre el catálogo de regiones administrativas (211 en el nivel NUTS 2), 26 son insulares y si bien buena parte de ellas tienen reconocidos legalmente diversos grados de autonomía, sólo 6 se pueden considerar plenamente como periféricas<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> 13 regiones insulares europeas tienen reconocidos explícitamente tratamientos específicos en sus constituciones (aunque, formalmente, no existe constitución escrita en Gran Bretaña): Aland, Azores, Baleares, Canarias, Cerdeña, Feroe, Groenlandia, Guernsey, Jersey, Madeira, Man, Sicilia y Svalvard; a ella deben añadirse (por su especial vinculación con la UE, los departamentos insulares ultramarinos franceses: Martinica, Guadalupe y Reunion (P. Olausson, 2002). Las seis regiones con reconocimiento explícito de su carácter (ultra)periférico son las recogidas en el art. 299.2 del *Tratado de Amsterdam*, es decir, Canarias, Azores, Madeira, Martinica, Guadalupe y Reunion (a las que se uniría el departamento ultramarino continental americano de la Guyana).

Ahora bien, independientemente de la relevancia o irrelevancia analítica como singularidad exclusiva, sí es cierto que las consecuencias de la insularidad han sido decisivas en términos de política económica, pues estas características están en la base del tratamiento diferenciado del Archipiélago y, por tanto, de sus especificidades. Y no sólo en las circunstancias actuales dentro de la Unión Europea, sino desde una perspectiva histórica: todos los regímenes especiales y las políticas compensatorias de los ámbitos suprarregionales han estado sustentadas en gran medida por la condición insular, desde el Régimen de Puertos Francos a los sucesivos REF y hasta llegar a la condición específica de la ultraperiferidad, que puede comprenderse como el nuevo rótulo en el que de forma más ajustada se tratan de incluir las características estructurales que condicionan el desarrollo isleño.

Y es que, como hemos apuntado anteriormente, la propia Unión Europea en los cuatro textos mencionados incluidos en el Derecho primario referidos a la insularidad/ultraperiferidad viene a sancionar la existencia de características singulares asociadas a la misma. Así, el artículo 158 del *Tratado de la Unión* declara que:

*"En orden a la promoción del desarrollo armónico, la Comunidad desarrollará y favorecerá acciones conducentes al fortalecimiento de su cohesión social y económica. En particular, la Comunidad tendrá como objetivo la reducción de las disparidades entre los niveles de desarrollo de las regiones menos favorecidas o islas, incluyendo las áreas rurales."*

La *Declaración n° 30* aneja al *Tratado de Ámsterdam* dice que:

*"La Conferencia reconoce que las regiones insulares sufren de desventajas estructurales vinculadas a su carácter insular cuya permanencia perjudica a su desarrollo económico y social. La conferencia, reconoce que la legislación de la Comunidad debe tener en cuenta esos inconvenientes y que cuando así se justifique deben tomarse medidas específicas a favor de estas regiones en orden de su mejor integración dentro del mercado interior en condiciones favorables."*

El artículo 154 del *Tratado de la Unión*, explicita que:

*"La Comunidad deberá tomar en cuenta en particular la necesidad de conectar a las islas, áreas aisladas y regiones periféricas con las regiones centrales de la Comunidad."*

Por último, el bien conocido artículo 299(2) del *Tratado de Ámsterdam*, advierte que:

*"(...) teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las Islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudica gravemente a su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente Tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes"*.

Estos textos son de importancia fundamental en cuanto manifiestan la asunción que el poder político supraestatal tiene de la condición de insularidad y, por tanto, justifican la existencia de políticas específicas en razón de características diferenciadas asociadas a dicha condición, lo que se ha traducido en una serie de acciones que han tenido una gran relevancia en las Islas, desde las iniciativas REGIS a los programas POSEI, condicionados todos ellos también con un objetivo que se revela como fundamental en el horizonte isleño: la traslación del artículo 299.2 a la *Constitución Europea*, durante los debates que deberán estar avanzados durante 2003.

## **8.1.2. El análisis de la realidad insular a partir de las fuentes estadísticas: crítica y limitaciones**

### **8.1.2.1. La producción estadística en Canarias**

Tal y como se ha visto en el primer apartado (8.1) y como se verá en el siguiente (8.2), la naturaleza insular de Canarias ha tenido reper-

cusiones que han condicionado las políticas económicas y territoriales, al convertirse la isla en el referente básico de análisis y objeto prioritario de actuación. Ello ha sido así no sólo por idoneidad analítica sino por decisión político-administrativa. Los instrumentos de gobierno en Canarias se han basado en gran medida los niveles insulares, desde la constitución de los modernos cabildos y su progresivo aumento de competencias a lo largo del proceso autonómico, hasta la elección del modelo parlamentario autonómico donde se ha primado el equilibrio entre islas y la propia circunscripción insular. El canario se ha entendido que es sobre todo isleño y de hecho los flujos y reflujos del *pleito insular*, las reclamaciones de las *islas menores* o el difícil equilibrio entre el poder del gobierno regional, el insular y el local (dentro de los niveles subestatales) constituyen todavía hoy asignaturas sin superar y problemas recurrentes en vistas a la consecución de un modelo estable de estructuración político-económico y territorial del Archipiélago.

En cualquier caso, parece incuestionable que la práctica de gobierno descentralizado hace necesario el fortalecimiento de los instrumentos de análisis regional, y por tanto de las fuentes estadísticas desagregadas, que están en la base de cualquier documento que permita el conocimiento de la realidad a esas escalas subestatales. Y si en Canarias el referente básico es el insular, era de prever una profundización y una proliferación de las estadísticas insulares, que en el nuevo ordenamiento jurídico estatal deberían demandar exhaustivamente el gobierno regional y los cabildos, así como los propios investigadores de diferentes organismos.

El *Estatuto de Autonomía de Canarias* (artículo 29.17) atribuye a la Administración Regional competencia exclusiva en materia de "Estadística de interés de la Comunidad", si bien hasta la *Ley 1/1991 de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias* no se produce desarrollo normativo específico.

En el preámbulo de dicha Ley, que debería marcar el hito del desarrollo de la producción estadística isleña, se declara que "*poseer un conocimiento adecuado de la realidad es un re-*

*quisito imprescindible para la toma de decisiones, tanto para la Administración Pública como para los ciudadanos e instituciones de todo tipo*", que "*la situación de la estadística en Canarias se ha caracterizado tradicionalmente por la carencia de datos, su difícil acceso, dispersión, falta de organización y fiabilidad, cuestiones éstas que han venido siendo reiteradamente planteadas durante largo tiempo y desde diversas instancias, sin que, hasta muy recientemente, hayan comenzado a ser debidamente atendidas*", y que "*la información estadística requiere un nivel suficiente y adecuado de desagregación para permitir comparar los distintos ámbitos territoriales, considerando las diferentes instancias existentes en el ámbito de Canarias, sin que ello vaya en detrimento de la comparabilidad de las estadísticas con las de otras instancias superiores, mediante la necesaria homologación y coordinación metodológica*".

Para conseguir los objetivos de excelencia en calidad estadística y en volumen de la misma en el ámbito de la Administración Regional y Local del Archipiélago, la Ley 1/1991 crea también al organismo autónomo al que se le atribuye la función central de creación, gestión y coordinación de un Sistema Estadístico Público de la Comunidad Autónoma: el Instituto Canario de Estadística (ISTAC). Este tipo de organismo autónomo -que ha dependido de la Consejería de Economía en sus diferentes denominaciones y que venía a sustituir al Centro de Documentación de Canarias (CEDOC) fundado seis años antes y que sigue funcionando dentro de esa Consejería como unidad estadística propia-, es semejante en su concepción y atribuciones a los de otras Administraciones públicas, y con él se pretendía evitar la dispersión de las materias estadísticas entre diferentes departamentos y órganos de la Comunidad Autónoma y de la Administración Local.

El ISTAC ha realizado sobre todo en los últimos años diversas iniciativas tendentes a la modernización y mejora de la oferta estadística: se ha regulado que el *Padrón Municipal de Habitantes* sea explotado por un Sistema Integrado de Gestión Demográfica (SIGEDEM), que además incluiría, en acuerdos con la empresa semipública Grafcan el ambicioso objetivo de la georreferenciación en cartografía digital de las

unidades poblacionales y callejero. También se ha llegado en 2002 a un acuerdo marco de cooperación con el INE, nuevamente en la explotación de datos, básicamente en relación al *Plan Estadístico Nacional*, pues como se ha comentado todavía no se ha aprobado una planificación semejante en nuestro Archipiélago.

Por ello, y a pesar de que la producción autonómica de estadística es muy importante -y que el ISTAC es referente básico, al proporcionar, aparte de las publicaciones en papel una variada información en línea en una quincena de categorías diferentes, desde el Territorio y Medio Ambiente a estadísticas insulares-, las expectativas puestas en la constitución de un organismo que, a semejanza del INE, produjese información en cantidad y de calidad elevada se han visto en buena medida defraudadas. Indudablemente, la cantidad de información disponible y la posibilidad de acceder a ella de forma inmediata ha permitido una importante difusión de la información; pero la provisión de estadísticas más detalladas o la consolidación de las básicas, derivadas de la explotación de censos y padrones sigue constituyendo un aspecto claramente mejorable. La causa de esta frustración de expectativas se puede atribuir a varias causas.

**1. En primer lugar, no se ha ejecutado una planificación estadística** que, tal y como estaba prevista en la Ley 1/1991, hubiera servido para diseñar la provisión de información estratégica estadística secuencial coordinada. En la *Ley de Estadística Canaria* se definía la figura del *Plan Estadístico Canario* (PEC, que debería ser aprobado por el Parlamento a partir de anteproyecto preparado por el ISTAC), a partir del cual se desarrollarían *Planes Estadísticos Anuales* durante el período de vigencia del mismo. Además, se preveía la creación de un Consejo de Estadística de Canarias como órgano consultivo. Sin embargo, en la década larga transcurrida desde entonces dichos instrumentos no se han llegado a constituir.

Como resultado de ello, la producción estadística regional ha estado condicionada por las prioridades definidas por los distintos organismos productores, Consejerías, Cabildos<sup>5</sup> y hasta ayuntamientos, con bastante discrecionalidad, y en algunos casos con producción autónoma y hasta contradictoria con la proporcionada por otras fuentes.

Ante esta situación, en ocasiones, la necesidad de provisión de datos estadísticos que se consideran relevantes y "urgentes", ha llevado a la publicación de Decretos del Gobierno Regional que, ante circunstancias "excepcionales" (coincidentes habitualmente con la elaboración de Padrones y Censos), y para dar "*justa respuesta a las reiteradas solicitudes de disponer de información adecuada, realizadas por los distintos agentes sociales, tanto públicos como privados, ya que la estadística constituye un instrumento imprescindible para la toma racional de decisiones*" (Decreto 193/2000 de 2 de octubre) disponían la elaboración de determinadas estadísticas de especial relevancia. Dentro de estas últimas, podemos destacar por su gran interés la *Estadística de Condiciones Sociales de la Población Canaria*, presentada en septiembre de 2001.

**2. En segundo lugar la recogida de información ha presentado problemas de calidad.** El sistema tradicional preautonómico de recogida de estadística de las oficinas del INE y de los Ministerios solía contar con funcionarios de dilatada experiencia y continuidad en sus trabajos, lo que garantizaba cierta seguridad en la homogeneidad de las series, si bien éstas no se realizaban en buena medida con los criterios de desagregación y, sobre todo, de insularización, que priman tras la consolidación de la Autonomía. Pero en el ámbito autonómico de Canarias ha sido notable una discontinuidad en la gestión de los organismos regionales e insulares generadores de estadística, la contratación más o menos eventual de personal, aspectos todos que no han contribuido a dotar de calidad al producto es-

<sup>5</sup> Además de los propios Planes Insulares de Ordenación de cada isla, que han funcionado como grandes recopiladores de información, pueden destacarse, entre otros, el Servicio Técnico de Desarrollo Económico del Cabildo Insular de Tenerife, el Centro de Datos del Cabildo de Lanzarote -dependiente de la Presidencia-, o la unidad estadística dependiente de la Consejería de Industria y Energía del Cabildo de Fuerteventura.

TABLA 8.1. DATOS POBLACIONALES DE CANARIAS, SEGÚN CENSO Y PADRÓN

	Padrón 2001*	Censo 2001*	Diferencia (habs.)	Diferencia %
<b>Total Canarias</b>	1.833.357	1.694.477	138.880	8,2
<b>Lanzarote</b>	108.792	96.781	12.011	12,4
<b>Fuerteventura</b>	69.139	60.273	8.866	14,7
<b>Gran Canaria</b>	768.692	730.622	38.070	5,2
<b>Tenerife</b>	772.405	701.034	71.371	10,2
<b>La Gomera</b>	19.080	18.285	795	4,3
<b>La Palma</b>	85.342	78.800	6.542	8,3
<b>El Hierro</b>	9.906	8.682	1.224	14,1

\*Los datos del Censo están referidos al 1/11, y los del Padrón están interpolados a esa misma fecha a partir de los referidos a 1 de enero de 2001 y 1 de enero de 2002.

tadístico. Esta inseguridad ha empeorado con una tendencia creciente al ocultamiento de datos en las encuestas y a la propia dificultad añadida que ha tenido la recopilación de información por una serie de fenómenos sociales que se han ido produciendo en las últimas décadas, desde el aumento del trabajo de la mujer fuera del hogar -con la consiguiente dificultad de localizar físicamente a los encuestados en numerosos barrios dormitorio-, a problemas demográficos derivados del aumento de la movilidad y de las migraciones, como la multirresidencialidad o las consecuencias derivadas de la centralización de las instalaciones sanitarias y las posibles consecuencias (a pesar de las medidas correctoras que se aplican a la hora del registro) de modificación de las cifras de natalidad y mortalidad.

Un ejemplo de lo anterior que evidencia estas dificultades y muestra unas contradicciones extraordinarias es el de las estadísticas poblacionales de los Censos y Padrones, probablemente las más importantes de las que constituyen objeto de análisis estadística.

#### 8.1.2.2. El problema de las contradicciones en Censos y Padrones

Siguiendo a García Rodríguez y Zapata Hernández (2001) el tradicional problema de las fuentes demográficas en Canarias no se ha resuelto en los últimos años, e incluso se puede decir que en determinados aspectos se puede haber agravado. Como es bien sabido -y por de-

cisión del INE- en la actualidad el *Censo de Población*, realizado a través de agentes censales por parte del INE (y teóricamente con métodos de control de calidad razonablemente buenos) sólo tiene valor estadístico y complementario del referente oficial de la población, es decir, el *Padrón Municipal de Habitantes*, que se ha convertido en un instrumento de actualización demográfica permanente, a partir de un cómputo de altas (nacimientos, inmigración) y bajas (defunciones, emigración) padronales, en un mecanismo controlado por los Ayuntamientos, que puede permitir una importante discrecionalidad (y liberalidad) en la inclusión de empadronados, especialmente en el cómputo de las "altas por omisión", que de situación excepcional (no debe ser justificada por registro civil o por traslado) se puede convertir en práctica habitual. Por tanto, las cifras oficiales son las que se derivan del procedimiento de gestión de los padrones municipales, y que se publican anualmente, con referencia al 1 de enero, mediante Real Decreto.

Ella es una de las razones que justifica el notable desfase entre los datos del Censo y la actualización padronal correspondiente. Este problema es especialmente grave en Canarias, donde la comparación del Censo (a efectos 1 de noviembre de 2001) y Padrón arroja un déficit de aquél en relación con éste de cerca de 140.000 habitantes, es decir, más del 8% de la población (tabla 8.1). En algunas Islas este desfase es particularmente notable, como en Fuerteventura y Lanzarote, un 14,7%, y un 12,7% respectivamente, pero también El Hierro (14,1%) y Tenerife

**TABLA 8.2. DATOS POBLACIONALES DE DIVERSOS MUNICIPIOS CANARIOS, SEGÚN CENSO Y PADRÓN**

Municipios	Padrón 2001*	Censo 2001*	Diferencia (habs.)	Diferencia %
Arrecife	47.802	44.980	2.822	6,3
Puerto del Rosario	22.999	21.296	1.703	8,0
Las Palmas de Gran Canaria	369.670	354.863	14.807	4,2
Telde	90.882	87.949	2.933	3,3
Santa Lucía	49.445	47.652	1.793	3,8
San Bartolomé de Tirajana	42.140	34.515	7.625	22,1
Arucas	32.855	32.466	389	1,2
Santa Cruz de Tenerife	216.871	188.477	28.394	15,1
La Laguna	134.727	128.822	5.905	4,6
Adeje	24.761	20.255	4.506	22,2
Arona	51.020	40.826	10.194	25,0
La Orotava	39.024	37.738	1.286	3,4
Los Realejos	35.254	33.438	1.816	5,4
Puerto de la Cruz	30.364	26.441	3.923	14,8
San Sebastián de La Gomera	7.188	6.618	570	8,6
Santa Cruz de La Palma	18.224	17.265	959	5,6
Los Llanos de Aridane	20.121	17.720	2.401	13,5
Valverde	4.591	4.227	364	8,6
Frontera	5.314	4.455	859	19,3

\*Los datos del Censo están referidos al 1/11, y los del Padrón están interpolados a esa misma fecha a partir de los referidos a 1 de enero de 2001 y 1 de enero de 2002.

(10,2%), isla ésta en la que la comparación de cifras absolutas produce un efecto escandaloso: más de 70.000 personas de diferencia entre Censo y Padrón.

La inflación de cifras del Padrón no debe atribuirse al cómputo de inmigración ilegal o irregular por parte de los Ayuntamientos, que no suele estar registrada por razones evidentes de ocultación por parte de los ciertamente numerosos inmigrantes que en los últimos años se han establecido en diversos municipios insulares. De hecho, a escala estatal la divergencia de cifras es muy inferior: la diferencia entre los datos del Censo y del Padrón interpolado a fecha 1 de noviembre de 2001 ofrece un desfase de sólo el 2,1% en el global español, y sólo Baleares, otra región insular turística, alcanza la cifra de Canarias, estando el resto de Comunidades Autónomas por debajo del 3,5%.

Si descendemos a casos concretos de municipios (tabla 8.2) se pueden apreciar con mayor detalle estas grandes diferencias, que en términos relativos se concentran en buena medida en

ámbitos turísticos (en principio, en razón de población flotante), además con grandes fluctuaciones anuales, como en el caso de Arona, que pasa entre 2001 y 2002 de 43.259 a 52.572 habitantes empadronados. En cualquier caso, probablemente la cifra más llamativa es la de Santa Cruz de Tenerife, donde se produce un desfase de cerca de 30.000 habitantes entre Censo y Padrón. Y es que para todo tipo de cómputos, desde los políticos hasta la financiación municipal, los Ayuntamientos están fuertemente interesados en tener un número de habitantes lo más alto posible: si no se arbitran medidas de control por parte de organismos supramunicipales de normalización, la realidad municipal y la agregación insular y regional correspondiente inducirá a errores y distorsiones considerables.

Las implicaciones de esta disparidad de cifras no se restringe a la simple discrepancia estadística y al incómodo cuestionamiento de la calidad de las mismas, que puede argumentarse que se basa en la utilización de metodologías diferentes que desembocan en resultados diferentes: los datos se utilizan indistintamente según

diferentes escalas y pueden conducir a una impresión sensiblemente diferente de la realidad.

Así, una población *inventada* evidentemente no nace, pero tampoco muere, ni se casa, ni tiene hijos, pero tampoco se emplea, ni vota, con lo que buena parte de las estadísticas que se utilizan, y sobre todo en determinados ámbitos insulares o municipales pueden tener unas distorsiones muy significativas: los canarios, según ello podríamos tener mayores índices de natalidad, fecundidad, mortalidad o participación en consultas electorales, pero también podríamos tener mayores niveles de renta relativa; esta puede ser una de las causas de las disparidades en cuanto al cómputo de los niveles de renta respecto de la media comunitaria, que en los organismos comunitarios y buena parte de los centros de estudio estatales utilizan los datos censales en lugar de los padronales, con una evidente contraposición entre ambos: en las estadísticas europeas, por ejemplo, Canarias suele estar cerca del 80% de la media comunitaria, mientras que en las de la Comunidad Autónoma, se queda por debajo del 75%, umbral de acceso automático a la elegibilidad de las regiones Objetivo 1.

En cualquier caso, la modernización estadística en cuanto a metodologías y sistemas de análisis estadístico avanzados no se ha traducido en una mejora sustancial de la calidad estadística, por mucho que, como se ha comentado anteriormente, haya un volumen muy importante de información disponible. En concreto, la multiresidencialidad (debido a desidia de cambio de residencia o a interés en conservar una segunda adscripción familiar por cuestiones afectivas o fiscales) sigue constituyendo un problema sin resolver, que debería solucionarse por el cruce de los datos padronales de los municipios y la expurgación de los redundantes; el mayor control del empadronamiento, y especialmente de los residentes ausentes, que trae consecuencias de diversa índole, incluso políticas. En último término, sería imprescindible que en un ámbito relativamente reducido como el canario se pueda conseguir la universalidad en el registro de la población y la normalización razonable de las estadísticas.

### 8.1.2.3. La información estadística sobre la economía insular

La planificación económica, entendida como el proceso de toma de decisiones, exige instrumentos adecuados que alimenten el proceso. Cierto es que las decisiones de los agentes, ya sean empresarios, autónomos, trabajadores ocupados, parados, inactivos o instituciones públicas, siempre se toman con información razonada. Pero es exigible que la información que sirve de fundamento a la toma de decisiones esté lo menos razonada que se pueda. La ausencia de información de ámbito insular fiable de carácter fundamental es un importante defecto del proceso de planificación que puede conducir a graves errores, con el coste económico, social y político consiguiente. Desgraciadamente, este es el caso de Canarias. El Consejo Económico y Social de Canarias ha manifestado reiteradamente su opinión sobre la necesidad de disponer de información estadística sobre la economía insular. Es una opinión difícilmente cuestionable. Como se ha señalado reiteradamente, Canarias es diversa desde la perspectiva geográfica y demográfica. También la economía insular es diversa. El Instituto Nacional de Estadística ofrece un nivel de información estadística de nivel regional o provincial. Pero esta información, cuando se trata de tomar decisiones en el ámbito insular, presenta graves problemas porque esconde en su agregación realidades insulares muy diferentes.

La *Encuesta de Población Activa* ofrece información sobre población mayor de 16 años, inactivos y activos. Los grados de desarrollo de las Islas Canarias y el ritmo de crecimiento económico han provocado cambios en las tasas de crecimiento de la población notablemente diferentes. Las estrategias que tienen como objetivo el pleno empleo y la búsqueda de empleo decente exigen el conocimiento insular de aquellas variables básicas.

En un sentido similar, se ha debatido sobre la necesidad de ofrecer información estadística insular del IPC. Con independencia del debate sobre si el IPC es el mejor indicador posible hoy para medir la incidencia de los precios en la economía, en Canarias es necesaria la información sobre precios desde el nivel insular a fin de es-

tablecer medidas antiinflacionistas al margen de la política monetaria.

La *Encuesta de Presupuestos Familiares* es fundamental para la articulación de la política económica. Desde el estudio de la incidencia de los impuestos hasta la medición de la distribución de la renta, las aplicaciones de la encuesta son múltiples. Percibimos que la realidad insular es diferente y que en cada realidad insular la población obtiene ingresos y realiza el gasto familiar con una distribución diferente. Pero la percepción debe ser cuantificada y sustentada sobre la medición.

Si las encuestas anteriores son fundamentales para la política económica y la orientación de las decisiones de los agentes, la existencia de una contabilidad insular resulta igualmente necesaria. El diferente crecimiento económico insular y, por tanto, la articulación de políticas económicas exige el conocimiento de los agregados fundamentales.

De la misma forma podría argumentarse la necesidad de disponer de información estadística sobre el turismo, la sanidad, la educación, la cultura, como sectores claves de la convivencia en Canarias. Entre otros, se perfila como una cuestión fundamental y de extrema prioridad en cuanto a su puesta en funcionamiento, el promover el desarrollo de un sistema de elaboración de estadísticas relevantes en el sector del turismo en Canarias, con el objeto de disponer de forma periódica y actualizada de los índices de actividad más importantes del sector; a tal efecto, se ha de contar con una amplia estructura de indicadores que abarque las más diversas esferas de la realidad turística en Canarias, reflejando con total fiabilidad el escenario apuntado, constituyéndose, de esta forma, el sistema de información estadística en el soporte sobre el que sustentar el análisis de actividades y políticas futuras que afecten a la industria del turismo en las Islas; particularmente, urge la necesidad de censar la totalidad de establecimientos alojativos actualmente operando en el Archipiélago, detallando las más diversas categorías que permitan la clasificación de los establecimientos atendiendo, por ejemplo y entre otros aspectos, a su modalidad, calidad, emplazamiento y capacidad.

## 8.2. Instrumentos de ordenación de espacios insulares

### 8.2.1. La necesidad de un esquema conceptual, metodológico e instrumental de Ordenación del Territorio adaptada a la singularidad del hecho insular: de la legislación urbanística y ambiental a las Directrices de Ordenación

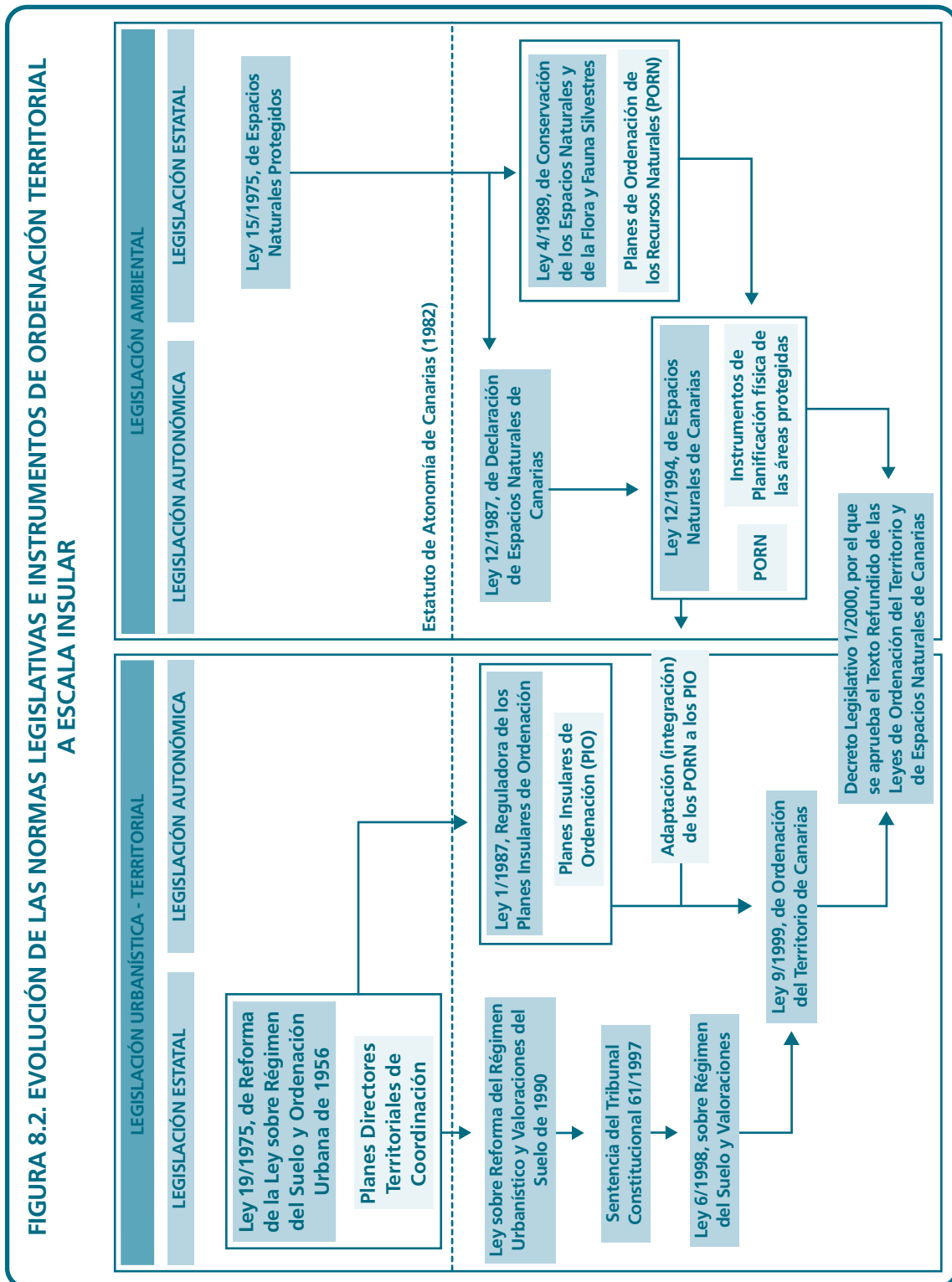
Las especificidades de la insularidad no sólo se concretan en una singularidad en el tratamiento de los análisis y las políticas económicas. De hecho, un ámbito esencial en el que se evidencia la necesidad de un planteamiento conceptual e instrumental derivado de la insularidad es en la Ordenación del Territorio.

La insularidad ha condicionado decisivamente la Ordenación del Territorio en nuestro Archipiélago. En una perspectiva diacrónica se puede evidenciar una progresiva asunción de este hecho, que toma cuerpo definitivamente en la etapa autonómica, especialmente a partir de las leyes 1/1987 y 12/1987, que muestran un desarrollo paralelo de lo urbanístico-territorial y de lo ambiental, en una doble vía que progresivamente se va a ir integrando, especialmente a través de los *Planes Insulares de Ordenación*.

Esta doble vía, a medida que se van incorporando los nuevos conceptos regionales y la asunción de las implicaciones ambientales, tienen su epítome en el *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo*, que ya constituye el elemento director y organizador del territorio insular, desde una doble perspectiva geográfica y temática.

En la figura 8.2 se puede apreciar la evolución de las normas legislativas y de los instrumentos de ordenación territorial a escala insular. Dicho esquema nos servirá en su desarrollo subsiguiente para evidenciar la progresiva asunción de dicha necesidad, que se ha concretado en el desarrollo legislativo concreción de esta perspectiva, es decir, el *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias*, y que en 2003 se profundiza con la aprobación de las *Di-*





rectrices de Ordenación General y de las primeras Directrices Sectoriales: las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

Con esta norma también se dibuja una senda en la que el territorio es el centro donde confluyen no sólo la organización y planificación

urbanística, sino la ambiental y la económica. De hecho, en un ámbito insular como el canario en el que el recurso suelo es tan escaso y está sometido a una presión desde diferentes ámbitos (a menudo con carácter especulativo) de tan importantes consecuencias, la Autonomía canaria ha optado por una ordenación del territorio integrada con la planificación ambiental y concluyente también con la planificación económica.

Ello está en el espíritu y la letra de la legislación autonómica; así, en la sección 2 del mencionado *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo*, se dice que las Directrices de Ordenación "constituyen el instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio", pero además, dichas Directrices tendrán por objeto, entre otros, "articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias", y referirse a "uno o varios ámbitos de la actividad social o económica". Este proceso se profundiza a partir de 2003 con la aprobación de las *Directrices de Ordenación General* y de las primeras *Directrices Sectoriales*: las *Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, en un proceso que en los próximos años ha de extenderse a los diferentes ámbitos de la planificación económica y habrá de coordinarse con los principales instrumentos de gestión territorial insular: los *Planes Insulares de Ordenación*.

## 8.2.2. El proceso de configuración de un instrumento de ordenación territorial de los espacios insulares canarios

### 8.2.2.1. La etapa preautonómica de la ordenación territorial de los espacios insulares

La etapa preautonómica se caracterizó por

la práctica ausencia de instrumentos de planificación territorial y planeamiento urbanístico adaptados a la realidad insular. Las únicas referencias o intentos relacionados con esta cuestión fueron dos: los *Planes Insulares* y el *Proyecto de Decreto sobre Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional del Archipiélago Canario*.

Los *Planes Insulares* fueron redactados entre 1968 y 1974 para cada una de las Islas, a instancias de las Mancomunidades de Cabildos. Elaborados en el marco conceptual y metodológico derivado de las directrices programadas para el Archipiélago por parte de la política de la Comisaría del IIº Plan de Desarrollo<sup>6</sup> -"Plan Canarias"-, constituyeron una experiencia de ordenación integral del territorio dirigida a un enfoque global de los problemas de cada espacio insular y constituyeron la primera reflexión a esta escala, pues tuvieron como objetivo primordial la estructuración del desarrollo territorial de cada uno de los espacios insulares.

Ahora bien, esta iniciativa evidenciaba contradicciones en su solapamiento con la legislación urbanística existente, pues de acuerdo con lo establecido en la *Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956*, los *Planes Insulares* debían "configurar las grandes directrices de la organización urbanística del territorio, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el bienestar de la población", por lo que esta primera actuación suponía un ejercicio de formulación de planes de ordenación del territorio de ámbito supramunicipal, en los que, por una parte, la planificación del territorio se ponía al servicio del establecimiento y a la priorización de los objetivos de naturaleza económica<sup>7</sup>, y por otra, se planteaba la necesidad de vincular el desarrollo previsible a la capacidad de respuesta del cuerpo social y del hecho insular. Por esta razón tuvieron un difícil

<sup>6</sup> Como es sabido, las sucesivas leyes que aprobaron los *Planes de Desarrollo Económico y Social* marcaron una evolución de la planificación económica en España. Así, en concreto, el IIº Plan (1969-1973) supuso una política continuista del anterior —"favorecer la elevación del nivel de vida de las regiones o zonas económicas de baja renta"—, por lo que su objetivo prioritario era lograr el crecimiento económico desde una perspectiva fundamentalmente cuantitativa. Por esta razón, la ordenación urbanística se concibió como una materia subordinada y al servicio de los objetivos e intereses puramente de carácter sectorial y económico del Plan, lo que provocaba que las acciones económicas con incidencia territorial se resolvían al margen del mismo y, por tanto, implicaban la consagración de una lógica exclusivamente crematística y especulativa que, en algunos casos, contradecía a lo previsto de la legislación urbanística. Una de las escasas coincidencias fue la consideración por parte del Plan de la necesidad de tomar como referencia para la planificación el ámbito supraprovincial.

<sup>7</sup> Según Parejo Alfonso (1979), este planteamiento se había iniciado en 1962 con la promulgación del *Decreto 94/1962, de 1 de febrero*, por el que se creaba la Presidencia del Gobierno a cargo del Comisario del Plan de Desarrollo Económico, con el carácter de Delegado permanente del Gobierno para la elaboración y vigilancia del Plan, y del *Decreto 3060/1962, de 23 de noviembre*, por el que se establecieron las directrices y medidas preliminares del citado Plan.

encuadre dentro de la Ley del Suelo vigente en la época, sobre todo en razón de la inexistencia de un equivalente administrativo a escala nacional -la Ley solo previó los planes provinciales promovidos por las Diputaciones-. No obstante, esta cuestión pudo ser solventada de manera similar a lo que sucedía con el planeamiento urbanístico: si bien se dotó a los Cabildos de la capacidad para su formulación, el Gobierno se reservó la facultad de su aprobación definitiva con el fin de garantizar el equilibrio regional.

A pesar de las potencialidades de estas medidas en relación con la planificación integral de los espacios insulares canarios, las diferentes orientaciones que se dieron a estos Planes Insulares cuestionan su funcionalidad al menos desde la perspectiva actual<sup>8</sup>:

- a) El *Plan Insular de Tenerife* se concibió como un documento estratégico, con carácter esencialmente urbanístico e infraestructural, dirigido esencialmente a la clasificación urbanística de suelo urbano y urbanizable. Este Plan constituyó la base documental para la puesta en valor turístico del Sur de la Isla y para el fortalecimiento de la accesibilidad en la vertiente norte. Sin embargo, el hecho que le restó valor como instrumento de planificación territorial lo han planteado acertadamente Domínguez Anadón y Díaz-Reixa Suárez (1995: 121): "*El Plan fue más el instrumento que sirvió para dar cobertura administrativa y científica a unas decisiones que estaban previamente tomadas por el Cabildo. Es decir, un Plan que va a la zaga de la decisión política tomada, no en el contexto de un análisis territorial global, sino como decisiones aisladas*".
- b) Los Planes de El Hierro, La Gomera y La Palma, elaborados metodológicamente de manera similar al anterior, no respondieron a ninguna política definida de acción territorial.
- c) El *Plan Insular de Gran Canaria* sucumbió a la dinámica territorial de la Isla, y estuvo claramente influido por las decisiones de los agentes

económicos. Se planteó como una versión ecléctica de lo que debía ser un ejercicio de planificación insular, por lo que asumió las propuestas existentes en lugar de plantear otras nuevas. El resultado final fue el diseño de un esquema general capaz de albergar cualquier tipo de modelo de desarrollo económico.

- d) El *Plan Insular de Lanzarote* se caracterizó por ser excesivamente técnico y por no contar con el apoyo de los gestores políticos; por ello se convirtió en "letra muerta" (Equipo de Estudios e Investigaciones Canarias, 1981). Así, basándose en la experiencia del *Plan Insular de Gran Canaria*, éste se diseñó desde una premisa fundamental: la redistribución insular equitativa de los beneficios y recursos derivados de las actividades turísticas.
- e) El *Plan Insular de Fuerteventura* se instrumentó a través de Plan Especial, con lo cual la ordenación territorial insular se planteó desde una dimensión claramente especulativa y de calificación urbanística indiscriminada de grandes extensiones de suelo.

En general, estos *Planes Insulares* no tuvieron concreción práctica, y quedaron bloqueados en su tramitación, sobre todo por su escasa articulación con las previsiones de la *Ley del Suelo de 1956* y la evidencia de su escasa efectividad. A estas circunstancias se añadió la coincidencia de su formulación con la crisis política y social del país, el replanteamiento de las figuras de ordenación del territorio derivado de la promulgación de la *Ley 19/1975, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956*, y el declive del protagonismo de los Cabildos Insulares -que provocó una pérdida de su capacidad de inversión y gestión para imponerse como los órganos de coordinación de la planificación territorial insular-.

Por su parte, el *Proyecto de Decreto sobre Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional del Archipiélago Canario* (PDOTDRAC) fue formulado por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, aunque en coordinación con el Ente Preautonómico canario para intentar evitar un

<sup>8</sup> Estas determinaciones territoriales contenidas en cada uno de los *Planes Insulares* han sido analizadas, entre otros, por Domínguez Anadón (1981) y Martín Galán, Ruiloba Santana y Cáceres (1988).

planteamiento centralista. Este Proyecto se insertó en el conjunto de decretos promulgados en 1976 a iniciativa del entonces Ministerio de la Vivienda, que estaban orientados a la formulación de *Planes Directores Territoriales de Coordinación* (PTDC) de ámbito regional -Aragón, Asturias, Andalucía y Galicia-, y que pretendían la aprobación de diferentes normas que contribuyesen a superar la disfuncionalidad, el solapamiento de actuaciones, e incluso, la descoordinación, que caracterizaron a las primeras etapas del proceso de autogobierno autonómico.

El PDOTDRAC propuso una secuencia sucesiva de medidas en materia de Ordenación del Territorio, consistente en dos actuaciones: la elaboración de un PTDC, y tras su aprobación, la formulación y elevación a las Cortes de un Programa de Desarrollo Regional para cinco años, prorrogables, lo que supuso en la práctica una desvirtuación del sentido original tendente a la racionalización de las decisiones que se derivaban de esa figura, al implicar retraso o inhibición en la ejecución: la ejecutividad del proyecto quedó paralizada por la evolución del proceso político autonómico, el cambio ministerial de febrero de 1979, las propias dificultades internas del Ente Preautonómico y, sobre todo -en virtud de la *Ley del Suelo de 1975-*, por la carencia de competencias de la Junta de Canarias para la formulación y proposición de aprobación de un *Plan Director Territorial de Coordinación* a escala regional (esta capacidad residió en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y, a escala insular, en los Cabildos). Pero, además, incluso en la hipótesis de aplicación es presumible que se hubiera producido su fracaso, pues el concepto de gestión mixta en la que el Ente Preautonómico estaba tutelado por la Administración Central implicaba un elevado grado de centralismo que lo hubiera hecho difícilmente operativo.

### 8.2.2.2. La etapa autonómica de la ordenación

<sup>9</sup> Decreto 247/1985, de 18 de julio, por el que se modificó la estructura del Gobierno de Canarias (BOC número 90, de 26 de julio).

<sup>10</sup> Esta modificación de la estructura del Gobierno Autónomo respondió también a la necesidad de dotar a su Administración de los instrumentos necesarios para facilitar a los diversos sectores económicos de la Región su adecuación a las coordenadas que había diseñado la reciente adhesión de España a la Comunidad Económica Europea. En este sentido, esta nueva circunstancia supuso un marco de relaciones institucionales, inmediatas y complejas entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, que aconsejó que las competencias que tenía asignada la suprimida Consejería de Economía y Comercio se integrase en la Presidencia del Gobierno, órgano que ejecutaría la política del Gobierno Autónomo que se derivó de dicha integración, particularmente en lo relativo al protocolo adicional de Canarias consecuentemente dirigirá la planificación económica regional.

## territorial de los espacios insulares

### 8.2.2.2.1. Los Planes Insulares de Ordenación

El *Estatuto de Autonomía Canarias* de agosto de 1982 definió un modelo por el que esta Comunidad Autónoma asumió con carácter exclusivo las competencias en materia de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda". Durante una primera etapa (1982-1986), los esfuerzos de la Comunidad Autónoma se centraron en la esfera organizativa. En este sentido, la reestructuración orgánica del Ejecutivo realizada en 1985<sup>9</sup> condujo a la creación de una "cartera" exclusiva y específicamente dedicada al "gobierno del territorio", que coordinase a todas las actividades públicas o privadas con incidencia territorial y, por tanto, relacionadas con la política territorial, el urbanismo y el medio ambiente<sup>10</sup>. Esta iniciativa quedó justificada en el propio texto del *Decreto 247/1985* al explicitar lo siguiente: "*La especial importancia que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias tienen los problemas medioambientales, directamente vinculados al desarrollo urbano y a la ordenación del territorio, aconsejan del mismo modo configurar un área competencial con el nivel de gestión suficiente, para garantizar la coordinación y ejecución de las políticas territoriales del Gobierno de Canarias en este campo*".

Podemos afirmar que esta argumentación fue consecuencia de los efectos territoriales derivados del proceso de consolidación del modelo turístico canario. A pesar de la existencia de ciertos instrumentos urbanísticos y medios legales para implantar un desarrollo territorial del turismo racional y ordenado -entre otros, la *Ley del Suelo de 1956* y su Reforma de 1975 y su desarrollo normativo, o la *Ley sobre Costas de 1969* y su *Reglamento de ejecución de 1980-*, en la práctica, el proceso de desarrollo territorial del turismo de masas no puede calificarse como óp-

timo desde el punto de vista ambiental. Algunos condicionantes que justifican esta circunstancia fueron los siguientes: la insuficiencia de medios disponibles para su compleja aplicación, la utilización del planeamiento como fuente de financiación municipal, la dificultad de modificar pautas de comportamiento heredadas en las que el interés general se subordina al particular, la falta de voluntad política ante el riesgo de enfrentarse a intereses particulares, el impulso a las actuaciones inmobiliarias de carácter especulativo -éstas se ampararon en la generación de empleos, la potenciación de la demanda y la oferta de bienes de consumo local o la necesidad de incorporar a los rentistas insulares-, y la ausencia de planes a escala supramunicipal. Esta situación generó una situación de incertidumbre y de cierta preocupación entre la sociedad canaria, que favoreció la oportunidad de implementar una política específica de ordenación del territorio, dirigida a reducir los conflictos, en particular en el área de influencia de las actividades turísticas, con el fin de evitar nuevos proyectos de urbanización turística intensiva o de trazados de infraestructuras y minimizar el impacto ambiental de las actividades preexistentes.

Siguiendo estas premisas e insertándose en la desaceleración que en 1985 comenzó a mostrar el desarrollo turístico, el proceso iniciado con la reestructuración administrativa continuó con una serie de llamadas de atención por parte del colectivo de profesionales vinculados al planeamiento de iniciativa pública, que plantearon su utilidad y capacidad para instrumentar la gestión territorial y la regulación racional de los recursos. A este hecho debemos añadir la firma del denominado Pacto de Progreso de ese año 1985, que alcanzó el poder autonómico a partir de este año y entre cuyas determinaciones se incluyeron las de dar prioridad a la elaboración de medidas legislativas de ordenación urbanística y territorial que pusieran freno a lo que se entendía como acelerado y generalizado proceso de deterioro ambiental de las Islas.

De esta manera, una vez consolidada la autonomía regional y el funcionamiento de una

Consejería de Política Territorial como órgano de gobierno competente en el tema, se procuró modificar el panorama de la Ordenación del Territorio en las Islas. Para ello, se intentó introducir un control efectivo en la redacción del planeamiento parcial y municipal, definir una figura de planificación física e integral adaptada al hecho insular, y precisar las diferentes categorías del suelo rústico y sus condiciones urbanísticas y de tramitación<sup>11</sup>. Prueba de esta nueva voluntad política de intervención sobre el territorio fue una de las primeras iniciativas de esta Consejería: la suspensión de la vigencia del *Plan Insular de Lanzarote* de 1973, con el fin que reducir o eliminar el riesgo de que se alcanzase el desmesurado techo alojativo previsto, ante el elevado ritmo urbanizador que se producía y la carencia de una figura de planificación adecuada para el control y la ordenación de la Isla.

Con estos antecedentes, las medidas vinculadas con el gobierno del territorio y la adecuación de la normativa en esta materia a la realidad canaria constituyeron una de las prioridades en el Discurso de Investidura del Presidente del Gobierno -apoyada por la coalición política denominada Pacto de Progreso- de julio de 1985 y, por tanto, de su gabinete y política de gobierno. A partir de ese momento -comienzos de la IIª Legislatura del Parlamento de Canarias-, la Consejería de Política Territorial comenzó a abordar de forma efectiva la política de ordenación territorial, socioeconómica y ambiental del Archipiélago. El fin fundamental perseguido fue suprimir los efectos negativos derivados de la falta de legislación propia y singular en materia de ordenación territorial y urbanística, que se traducían en una ausencia en la aplicación de la competencia legislativa plena y en la potestad reglamentaria y la función ejecutiva asumida constitucional y estatutariamente. Esta circunstancia determinó que en el ámbito territorial autonómico rigiera la legislación general sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, constituida, básicamente, por el *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* de 1976 y los reglamentos dictados para su desarrollo y ejecución.

<sup>11</sup> En este sentido, se trató de un conjunto de normas que hacen buena la rotunda afirmación de Marchena Gómez (1994:46) de que "el paradigma ambiental ha calado con inusitada fuerza en nuestra sociedad y la Ordenación del Territorio, por fortuna, técnica y políticamente lo ha hecho suyo".

Para conseguir dicho fin se formuló una serie de preceptos legales "autóctonos" con incidencia territorial en aras de la singularización de una legislación propia, al amparo de las competencias exclusivas en materia urbanística y ambiental contenidas en el *Estatuto de Autonomía* para ejecutar la legislación y reglamentación del Estado en dicha materia. En concreto, se trata del grupo de normas legales de carácter eminentemente urbanístico, redactadas con la urgencia que requería la situación y revestidas de caracteres sistémicos que, junto a la *Ley Territorial 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza*, se configuraron por la *Ley 1/1987, de 13 de marzo, Reguladora de los Planes Insulares de Ordenación*, *Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias*, *Ley 6/1987, de 7 de abril, sobre el sistema de Actuación de Urbanización Diferida*, y *Ley 12/1987, de 19 de junio, de Declaración de Espacios Naturales de Canarias*.

Además de intentar corregir la generalidad inherente a la *Ley del Suelo de 1975* -que, en cierta medida, dificultó su aplicación y adecuación a distintas situaciones territoriales y sociales-, estas iniciativas legislativas pretendieron alcanzar los siguientes objetivos: a) proteger el "medio ambiente" de cada uno de los espacios insulares; b) ordenar el "suelo rústico", aceptando la diversidad e importancia de sus usos; c) regular los procesos espontáneos de urbanización y edificación del suelo; d) concretar la figura de ordenación territorial más adecuada para aplicar a la realidad geográfica insular y; e) corregir los problemas urbanísticos heredados, como la inadecuación de las ofertas de suelo en cantidad y calidades, la escasa funcionalidad de los planes municipales, la heterogeneidad en la calificación del suelo rústico, las inadecuadas localizaciones territoriales en los bordes costeros, etc.

De esta manera, insertadas en un comportamiento nominalmente declarado como de defensa del interés general, estas normas pretendieron constituirse en mecanismos de control y arbitraje singular del suelo, de corrección de las patologías del territorio heredadas, así como de la mencionada reclamación del reconoci-

miento y la regulación específica de las singularidades que la ordenación territorial y urbanística -y, por ende, ambiental- se entendía debía presentar en el Archipiélago. Así, sustentadas en un cuerpo teórico exhaustivamente fundamentado en los horizontes de control territorial y ambiental, enmarcadas dentro de unas directrices políticas determinadas (Pacto de Progreso) e impregnadas de una ideología urbanística y ambiental que puede considerarse como realmente avanzada en relación con el momento de su redacción y el contexto social y económico en el se iba a implementar, éstas se aprobaron con el presupuesto fundamental de actuar como instrumentos correctores: se trató de un grupo de normas legislativas definidas por el objetivo común de lograr una corrección urgente del proceso de urbanización asociado al descrito *proceso de turistización*, y, especialmente, al desarrollo inmobiliario asociado a la vivienda de autoconstrucción y a la satisfacción de la demanda de residencia secundaria en suelo rústico.

Para lograr estos objetivos, este conjunto normativo se sirvió de técnicas de carácter urbanístico, considerándose como pertinente su utilización para articular, disciplinar y atender, entre otras cuestiones, y como aspecto novedoso, a una serie de medidas de salvaguardia de los espacios naturales. Este hecho se debió a que éstas eran las materias que en esos momentos se encontraban en el marco de las plenas competencias de la Comunidad Autónoma, ya que el artículo 33.a del *Estatuto de Autonomía de Canarias* había establecido la competencia para ejecutar la legislación y reglamentación del Estado en materia de medio ambiente, atribuyendo únicamente competencias legislativas con carácter exclusivo en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda -artículo 29.1. i)-. Por ello, se consideraron como áreas de actividad con clara incidencia sobre los problemas de protección del medio ambiente.

Este cuerpo normativo pretendió convertirse en el conjunto de elementos jurídicos indispensables para abordar con un mínimo de garantías la regulación global e interrelacionada de los fenómenos territoriales y la definición de directrices para la determinación y desarrollo del modelo territorial. En la práctica,

constituyeron un notable avance, al introducir un elemento innovador en relación con la planificación del territorio: la consideración del ambiente como objeto de protección jurídica, aunque integrada en una estrategia general de Ordenación del Territorio dirigida a dotar a la utilización del suelo de un tratamiento global. De esta manera, se establecieron unas relaciones normativas entre la planificación territorial y la protección ambiental, resultaron de la concepción del suelo como un componente ambiental y un elemento en el que confluyeron diversos sectores de la Ordenación del Territorio en su relación con los usos del mismo. Como consecuencia, la legislación urbanística-territorial asumió la protección del medio ambiente, aportando una serie de normas jurídicas dirigidas a la política de protección ambiental del territorio, o lo que es lo mismo, supuso una *concepción urbanística del ambiente*<sup>12</sup>, y, por tanto, el predominio de los habituales profesionales del urbanismo -ingenieros de obras públicas, arquitectos, abogados-urbanistas-.

En relación con el tema principal de este estudio, a continuación procederemos a analizar de manera sucinta las implicaciones de la Ley 1/1987 sobre la ordenación territorial de los espacios insulares.

La promulgación de esta norma legislativa tuvo lugar en el nuevo contexto de pensamiento vinculado con el cambio de enfoque de la planificación territorial de finales de los años setenta y principios de los ochenta. Este implicó una cierta intensificación de la idea de intervenir de modo planificado en el territorio y de romper con los modelos de equilibrio de la economía regional y con el entendimiento de los sistemas territoriales como estructuras cerradas con desequilibrio interno que eran susceptibles de ser reconducidos mediante la acción pública. En este sentido, la Ley 1/1987 fue también consecuencia de la reorganización del aparato productivo, sectorial y organizativo y, por tanto, de la *nueva cuestión regional* -que, tal como se ha expuesto en la primera parte del trabajo, centró el debate territorial de los años ochenta en

Europa y por ende, en Canarias- y, sobre todo, de la nueva cultura europea de la Ordenación del territorio, consecuencia del fin de la capacidad técnica desarrollada en los años sesenta para interpretar y predecir las transformaciones territoriales y, sobre todo, de la ruptura con las políticas regionalistas de corte funcionalista, basadas en criterios distributivos zonales y en modelos de objetivos abstractos -equilibrio intersectorial, independencia y autocentramiento de las economías regionales, etc-, que se muestran en meras políticas testimoniales. Supuso por ello un rechazo a la visión totalizadora, regionalista, economicista, comprensiva y modelística de la ordenación territorial tipo *structure plan*, que caracterizó, por ejemplo, la *teoría del regional planning*, los modelos econométricos y predictivos o los comportamientos regulares sobre los que se basaron los modelos territoriales desarrollados sobre las ideas clásicas de estructura y equilibrio del sistema, que se volvieron ineficaces para explicar y evaluar las nuevas opciones ante los hechos económicos y urbanos de naturaleza inédita derivados del desarrollo turístico (Quero Castanys, 1995).

Así mismo, esta norma jurídica fue promulgada en el momento en el que la Comunidad Autónoma ostentó las plenas competencias en materia de Ordenación Territorial y Urbanismo (artículo 29.2 del *Estatuto de Autonomía de Canarias* y *Real Decreto de Transferencias 1445/1984, de 8 de febrero*) y, por tanto, su capacidad para adaptar la legislación estatal a su realidad territorial específica -sin más restricción que las derivadas del texto constitucional- y proyectar la técnica de los instrumentos al servicio de ambas disciplinas; en este sentido, su promulgación fue, en gran medida, consecuencia de la discusión que, a inicios de los años ochenta, se abrió en Canarias acerca de la conveniencia de la elaboración de unas directrices regionales de Ordenación del Territorio o, por el contrario, de unos planes con aplicación en el ámbito insular, cuya suma generase un proceso que condujera al diseño de un modelo regional de planificación "desde abajo o desde arriba" y si debía ser "sectorial o integral". Además, se in-

<sup>12</sup> Esta última afirmación procede de lo expresado por Prieur acerca de los dos sentidos de la noción del *environnement*: "aquél que proviene de las ciencias de la naturaleza y aplicado a las sociedades humanas, que se aproxima a lo ecológico [...]" y "aquél que se aplica en el vocabulario de los arquitectos y urbanistas y que sirve para cualificar la zona de contacto entre un espacio edificado y el medio ambiente (natural o artificial)". (Prieur, 1991: 2).

sertó en un contexto de coincidencia de voluntades entre algunos Cabildos Insulares y la Comunidad Autónoma de consolidar un plan territorial de aplicación insular con el objetivo de compatibilizar una adecuada protección del medio ambiente con el desarrollo urbanístico, sobre todo, el inducido por la actividad turística.

Aunque esta normativa no se concibió como norma vinculada directamente con las estrategias de protección ambiental del territorio, en la práctica contuvo una serie de determinaciones con gran incidencia en la evolución de la política de Ordenación del Territorio en Canarias. Por esta razón, consideramos conveniente introducir un breve comentario acerca de la figura de los *Planes Insulares de Ordenación*.

#### La isla como ámbito territorial de aplicación de la figura del Plan Insular de Ordenación

La Ley 1/1987 se fundamentó de forma sustantiva en la premisa, que en nuestro ámbito regional insular parece indiscutible, de que el esquema de la legislación estatal del suelo no resultaba idóneo para su aplicación a la ordenación integral de los espacios insulares canarios, al no disponer de un instrumento de planificación territorial que se adaptase al hecho insular; a este respecto, la legislación estatal sólo ofrecía dos posibilidades: la de los *Planes Generales de Ordenación Urbana* de dos o más municipios -escala supramunicipal- o la de los *Planes Directores Territoriales de Coordinación* -escala suprainsular-. Ambas opciones se consideraron como insuficientes: mientras que la primera tuvo dificultades de alcanzar y coordinar acuerdos y actuaciones entre las directrices insulares y las propias municipales de los distintos Ayuntamientos; la segunda, aunque se configuró como una figura de planificación socioeconómica adecuada para la escala regional y, en particular, para lograr un desarrollo territorial equilibrado en función de la discontinuidad del Archipiélago, se estimó excesivamente compleja y de escasa operatividad para el tratamiento del hecho insular, al tratarse de una figura con vocación y utilidad orientada a la escala regional, y además con el inconveniente de la constatación del escaso éxito de su redacción en otras Comunidades

Autónomas como, por ejemplo, Andalucía. Sobre el citado rechazo también influyeron los fracasos de anteriores iniciativas de planificación regional desarrolladas durante los años setenta y, en concreto, los intentos frustrados de redactar un Plan Regional a modo de adaptación a la singularidad canaria de los *Planes Directores Territoriales de Coordinación* (PDTC); en concreto, el *Informe Previo para un Plan Regional* del Colegio Oficial de Arquitectos de Canarias y a los *Planes Insulares* de Doxiadias Ibérica.

Estas cuestiones contribuyeron a que el legislador rechazase ambas opciones como modelos a seguir para la definición del instrumento óptimo de ordenación territorial del espacio insular, al no ajustarse a las necesidades y peculiaridades inherentes al hecho insular, abandonándose, por tanto, el modelo teórico de los *Planes Directores Territoriales de Coordinación*: la asignación en términos físicos al suelo de las previsiones de la planificación económica o de la programación de inversiones. Así, aunque se optó por la adopción y ajuste funcional del sistema instrumental de la *Ley del Suelo de 1975* y su desarrollo normativo al ámbito territorial y sectorial de Canarias -aceptando, en buena medida, el modelo de ordenación territorial, el contenido, las funciones y los efectos de los PDTC y llegando, incluso, a reproducir casi textualmente los artículos que la legislación estatal del suelo destinó a este instrumento de planificación-, no obstante, en lo relativo a la elección concreta de la figura más adecuada para la ordenación territorial de los espacios insulares, ambas opciones fueron rechazadas, sobre todo, como se planteó en el Preámbulo de la *Ley 1/1987*, por la necesidad de *llenar el vacío* dejado a escala supramunicipal por el esquema de la *Ley del Suelo de 1975*. Para ello, se creó un nuevo instrumento de gobierno del territorio insular: los *Planes Insulares de Ordenación* -PIO en adelante-.

La idea de entender cada espacio insular como un objeto unitario de ordenación territorial provocó que la figura del PIO se concibiera como el instrumento más adecuado para afrontar su planificación integral. Para ello, se consideró que, desde el punto de vista geográfico, su ámbito territorial básico y pertinente estuviera entre la escala supramunicipal y la subregional, esto es, la insular. La elección de esta escala geográfica se fundamentó sobre las si-



CUADRO 8.1. PERIODIFICACIÓN DE LA APROBACIÓN DE LOS PLANES INSULARES DE ORDENACIÓN

	Avance	Aprobación inicial	Aprobación definitiva
El Hierro	10 de abril de 1989	10 diciembre 1990	Decreto 132/1995 de 11 de mayo Decreto 72/2000 de 8 de mayo *
La Palma	29 de julio de 1992	16 de agosto de 1994	
La Gomera	1 de febrero de 1994	20 de diciembre de 2002	
Tenerife	27 de julio de 1993	30 de marzo de 1995	Decreto 150/2002 de 16 de octubre
Gran Canaria	5 de abril de 1990	20 de diciembre de 1993	Decreto 7/1995 de 27 de enero
Fuerteventura	29 de julio de 1988	17 de julio de 1992	Decreto 100/2001 de 1 de abril
Lanzarote		20 de enero de 1989	Decreto 63/1991 de 9 de abril Decreto 95/2000 de 22 de mayo**

\* El PIO de El Hierro tuvo que volver a tramitarse como consecuencia de la sentencia 1009/1998 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Santa Cruz de Tenerife

\*\*El PIO de Lanzarote culmina en esa fecha el proceso de revisión al que fue sometido.

güentes valoraciones que, en sí mismas, constituyeron aspectos novedosos desde el punto de vista de la ordenación del territorio y, en concreto, de los espacios insulares:

- Se adecuaba a la idiosincrasia y peculiaridades del Archipiélago, esto es, del *hecho insular*<sup>13</sup>. A este respecto, se estimó que cada PIO, en función de los objetivos propuestos para cada uno, se debía elaborar teniendo en cuenta la realidad global de la correspondiente isla, especialmente las características socio-económicas de su territorio y población en relación con las posibilidades y los programas de actuación del sector público y las posibles actuaciones del privado, en el marco de los objetivos que cada PIO propusiera.
- Se aplicaba a un espacio geográfico físicamente acotado.
- Disponía de un órgano político adecuado para su redacción y gobierno del territorio -los Cabildos Insulares-, a los que se encargó la labor de formular su respectivo PIO, aunque con la participación de los Ayuntamientos y las distintas instancias de la administración regional. De esta manera, se posibilitó que los Cabildos Insulares dispusieran de unos mecanismos de control e intervención en la ordenación del te-

ritorio insular, confiriéndole un singular protagonismo e impulso a la necesaria descentralización regional en esta materia<sup>14</sup>. Esta medida provocó respuestas dispares y contradictorias por parte de los Ayuntamientos, pues, hasta ese momento, el peso fundamental de la iniciativa pública en materia de urbanismo había correspondido a estas instituciones.

- Permitía salvar las barreras establecidas sobre el territorio por los términos municipales y, por tanto, la escasez de operatividad de las figuras de planeamiento urbanístico existentes.

Los PIO constituyeron la creación formal de un instrumento de planificación territorial y urbanística a escala insular, que, sin constituir un Plan General supramunicipal, se articuló desde arriba entre las figuras de planeamiento municipal y las de planificación territorial reguladas por el ordenamiento urbanístico vigente, es decir, *Planes Directores Territoriales de Coordinación* a escala regional; de esta manera, éstos quedaron sometidos jerárquicamente a estas directrices generales de ordenación territorial del Archipiélago -escala regional-, obligando, a su vez, a responder a sus determinaciones al conjunto de planes y normas inferiores, esto es, los correspondientes al planeamiento general municipal.

<sup>13</sup> Resulta de interés lo que sobre esta cuestión ha comentado Rodríguez-Araña: "el hecho insular, es claro, exige un tratamiento adecuado de la Ordenación del Territorio insular que viene determinado, como dispone la propia exposición de la Ley [Ley 1/1987], por el equilibrio territorial, que es una exigencia derivada de su propia naturaleza" (Rodríguez-Araña, J. F., 1988, 99).

<sup>14</sup> Estas competencias se materializaron con posterioridad en el marco de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

Esta posición estratégica de los PIO permitió dar respuesta al problema de la autonomía municipal y a la necesidad de imponer un determinado tipo de clasificación del suelo por razones de interés supramunicipal en materias tales como la propia protección de espacios naturales, la protección del patrimonio cultural, la ordenación territorial del litoral, la ordenación de las actividades extractivas, etc.

Los PIO, tuvieron en su concreción práctica numerosas vicisitudes de acuerdo con las circunstancias de cada isla. En el cuadro 8.1 se puede apreciar la periodificación seguida en las sucesivas fases de redacción y aprobación: algunos comienzan su elaboración pronto, con fases de exposición de sus Avances relativamente pronto (Islas Orientales, El Hierro), otros, sin embargo, se retrasan, y la mayoría se aprueba hace relativamente poco tiempo, o incluso no han sido aprobados todavía (La Palma, La Gomera).

En definitiva, el legislador estimó conveniente que esta Ley Territorial contribuyese a abandonar parcialmente la finalidad de los *Planes Directores Territoriales de Coordinación* de procurar una confluencia y coordinación exhaustiva entre la planificación socioeconómica y el planeamiento físico-urbanístico (Santana Arozena, Domínguez Vila y Ruiloba Santana, 1988). Esto iba a permitir flexibilizar la componente de planificación económica, considerada en aquel momento como más propia de la escala regional, con el fin de lograr un esquema territorial equilibrado, inherente a dichos Planes Directores, concebidos como guías rígidas, cerradas, concretas y exactas, aunque manteniendo básicamente su contenido en cuanto a la planificación física. De este modo, cada PIO "se autolimitó a la ordenación territorial y urbanística de la isla, aligerando todo el componente de planificación y coordinación con las políticas socio-económicas propio de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, e incluyendo todos los contenidos territoriales del mismo" (Domínguez Vila, 1996: 444). En contraposición, con el fin de compensar este aligeramiento de los PIO de la componente socioeconómica y hacerlos operativos en el contexto jurídico del *Plan Director Territorial de Coordinación*, se estableció la aplicación supletoria de lo dispuesto en la *Ley 1/1987* con las disposiciones de la *Ley del*

*Suelo de 1975* -en cuanto no se opusieran a la primera- y el desarrollo de dichos Planes Insulares a través de Planes Especiales. Esta iniciativa tuvo dos objetivos básicos: por una parte, desarrollar la infraestructura básica insular y el equipamiento y dotaciones al servicio de la población insular -comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, abastecimiento de aguas, saneamiento, suministros de energía y otras análogas- y, por otra, asegurar la protección del paisaje, del suelo y del medio urbano, rural y natural para su conservación y mejora en determinados lugares, con el objeto de lograr la utilización racional y equilibrada de los recursos naturales.

### Los contenidos y funciones de los Planes Insulares de Ordenación

Con el fin de alcanzar el objetivo fundamental de la *Ley 1/1987*, esto es, la reducción del componente socioeconómico de los PIO y el incremento de su funcionalidad como instrumentos de planificación física de cada espacio insular, se determinó que cada Plan debía incorporar el siguiente conjunto mínimo de previsiones:

*"Artículo 3.- Los Planes Insulares de Ordenación contendrán:*

- a) El esquema para la distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo, señalando el carácter principal o secundario, excluyente o alternativo de los distintos usos o actividades.*
- b) El señalamiento de las áreas en que se deban establecer limitaciones requeridas por el interés público, teniéndose en cuenta la necesaria intervención de las Administraciones públicas interesadas por razón de competencia.*
- c) La delimitación de las áreas y medidas de protección del territorio que por sus características naturales, paisajísticas o de conservación de la calidad de vida deban ser excluidas de los procesos de urbanización o edificación.*
- d) Las medidas para defender, mejorar, desarro-*

*llar o renovar el medio ambiente natural o urbano, especificando las meras prohibiciones, las obligaciones que para tal defensa, mejora y desarrollo o renovación correspondan a la Administración y a los particulares.*

- e) *Las medidas a adoptar para defender, mejorar y ordenar el litoral, señalando las actividades a desarrollar en el mismo, en función de la implantación de los tipos y actividades previsto en el ordenamiento urbanístico, en el ámbito territorial anexo, teniendo en cuenta, en todo caso, la legislación específica en la materia.*
- f) *Las medidas adecuadas para impedir que sean afectadas por el desarrollo urbano áreas que, sin precisar de protección en orden a sus valores naturales, ecológicos, paisajísticos o de cualquier tipo, no sean necesarias para tal desarrollo.*
- g) *Las medidas específicas de protección del patrimonio histórico artístico, arquitectónico y cultural, no sólo en cuanto afecten a monumentos y conjuntos, sino también en su entorno a los espacios que sean precisos para preservar determinadas perspectivas.*
- h) *El señalamiento y localización de los equipamientos o infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas y al abastecimiento de agua, saneamiento, producción y distribución de energía, tratamiento de residuos y otras análogas cuando afecte a más de un municipio, teniendo en cuenta, en todo caso, la legislación específica en la materia y previo informe o a propuesta de la Administración competente.*
- i) *Asimismo estos Planes podrán establecer, con carácter indicativo las directrices de coordinación de política territorial sobre: mejora y desarrollo agrario, pesquero, industrial, turístico y restantes sectores de la actividad económica.*
- j) *La programación de las acciones necesarias para la ejecución de sus previsiones".*

Como se puede apreciar, esta categorización de contenidos supuso la atribución a los PIO de su conceptualización como instrumentos de ordenación territorial y urbanística dirigidos a la organización física de cada isla de acuerdo con unas directrices y, sobre todo, con la utilización racional del territorio y la protección ambiental del mismo. Esta consideración se acentúa si consideramos la mencionada posición jerárquica de planificación de estos Planes, que trascendió la perspectiva localista consustancial del planeamiento urbanístico.

En función de sus contenidos sustantivos, los Planes Insulares constituyeron instrumentos diseñados desde una concepción positiva de la planificación territorial y urbanística del territorio en relación con la protección del medio ambiente. Para ello, se estableció un sistema unitario entre ambos aspectos, con el fin de lograr una relación coherente entre la administración responsable de los recursos naturales y la protección ambiental del territorio. Por esta razón, los PIO se concibieron desde la necesidad de proyectar un sistema que respondiese a un planteamiento global de utilización del suelo -definición de un modelo territorial a escala insular- que, en función de las exigencias del desarrollo regional, la articulación racional de las distintas políticas y actuaciones con incidencias sobre el territorio y la mejor distribución global de los usos o actividades e implantación coordinada de las infraestructuras básicas, pudiera otorgar una atención fundamental a los problemas de protección del medio ambiente y la administración responsable y adecuada de los recursos naturales y de los bienes culturales. En este contexto, los PIO fueron deudores en gran medida de la dimensión atribuida por la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* de 1983 a la protección de la naturaleza y los espacios naturales como objeto de la Ordenación del Territorio, así como de la dinámica general que, durante la década de los ochenta y principios de los noventa, siguieron un conjunto de Comunidades Autónomas que, ejerciendo su potestad legislativa en cuanto a la Ordenación del Territorio, promulgaron una serie de textos jurídicos relacionados con esta materia con un notable acento ambiental<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> En concreto, nos referimos a las siguientes normas jurídicas: Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña; Ley Foral 12/1986, de 12 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Cantabria y Ley 6/1987, de 10 de abril, de Normas

Estas potencialidades vinculadas con las estrategias de protección ambiental del territorio derivaron esencialmente de las innovaciones introducidas por la Ley 1/1987, con la asignación a los PIO de funciones directivas típicas de ordenación territorial que, en esencia, se correspondieron con las propias de los *Planes Directores Territoriales de Coordinación*; en concreto, nos referimos a la función para acometer y operar en materia de planeamiento urbanístico, mediante la utilización de sus propias técnicas, en particular, la clasificación de suelo rústico -suelo no urbanizable-, al que la Ley autonómica consideró de especial relevancia para la consecución del equilibrio natural de cada espacio insular. Esta capacidad derivada de su alcance supramunicipal, tuvo como objetivo primordial salvaguardar el suelo rústico, con el fin de excluir del mismo cualquier proceso de urbanización o edificación, implantar usos y actividades contrarios a su genuina naturaleza y/o específicos valores contenidos en él -características naturales, ecológicas, paisajísticas, etc-, e implementar las medidas adecuadas de protección territorial.

De esta manera, la Ley 1/1987 planteó la posibilidad de que los Planes Insulares pudieran delimitar y actuar sobre los suelos rústicos. No obstante, esta capacidad se limitó en función de que los municipios tuvieran o no planeamiento general o *Normas Subsidiarias de Planeamiento*. En el primer supuesto, se asignó a cada PIO la capacidad para clasificar suelo rústico con arreglo a sus diferentes características y potencialidades en aquellos casos en que previamente no existiera una clasificación del suelo dimanante de tales figuras de planeamiento urbanístico; el único límite era no invadir la reserva competencial municipal en aquel suelo urbano susceptible de ser clasificado como urbano mediante el correspondiente Proyecto de Delimitación. En el segundo caso, se estableció la potestad de los mismos para "*reclasificar suelo rústico a expensas del suelo clasificado como no urbanizable, urbanizable no progra-*

*mado o apto para la urbanización sin Plan Parcial por los Planes Generales de Ordenación Urbana y Normas Subsidiarias o Complementarias de Planeamiento vigentes*" (artículo 4 de la Ley 1/1987). Lo que se pretendió con esta medida fue extender la capacidad de afección de los PIO sobre los planeamientos urbanísticos preexistentes.

Por tanto, los PIO se concibieron como instrumentos jurídicos para racionalizar y controlar las transformaciones territoriales desde una perspectiva geográfica insular. A este respecto, en función del contenido exigido a los PIO, éstos se concibieron como instrumentos de ordenación del territorio, del urbanismo y de los recursos naturales, al añadirse una serie de cuestiones y capacidades a las asignadas a los *Planes Directores Territoriales de Coordinación* por el artículo 11 del *Reglamento de Planeamiento Urbanístico* de 1978: a) clasificar y reclasificar suelo rústico; b) introducir indicativamente las directrices de coordinación o políticas territoriales en agricultura, pesca, industria y turismo, las medidas de protección del litoral y la interdicción de desarrollo urbano en las áreas no precisas para el crecimiento urbano; y c) suspender el otorgamiento de las licencias al momento de la aprobación inicial.

Sin embargo, en relación con la anterior lista de contenidos propios de los PIO, debemos discernir entre las dos técnicas que se introdujeron con el fin de identificar los contenidos del Plan; nos referimos a la potestad de distinguir de modo preciso entre los contenidos de incidencia territorial -*Determinaciones de Ordenación*- y los de coordinación -*Directrices de Ordenación*-. En este sentido, aunque los parámetros de concreción fueron análogos -esto es, el desarrollo regional, la articulación de políticas sectoriales con incidencia sobre el territorio, la distribución global de usos o actividades e implantación coordinada de las infraestructuras básicas, y la protección del medio ambiente, de los recursos naturales y de los bienes culturales-

*Urbanísticas Regionales para la protección y uso del territorio; Ley 1/1987, de 30 de marzo, de coordinación y Ordenación Territorial; Ley balear 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial; Resolución de 28 de junio de 1988, por el que se aprueba el Plan Especial de protección del Medio Ambiente Natural de la Rioja y las Normas Urbanísticas Regionales; Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de Valencia; Ley vasca 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio; Ley murciana 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio; Ley aragonesa 11/1992, de Ordenación Territorial; Ley madrileña 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo; Ley 1/1994, de 11 de enero de Ordenación del Territorio de Andalucía; Ley gallega 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio.*

, la naturaleza jurídica y la fuerza de obligar fue desigual: mientras que las primeras se establecieron con capacidad de vinculación directa, vinculante y obligatoria sobre el planeamiento municipal, las segundas se concibieron desde un mero valor orientativo.

Las *Determinaciones de Ordenación* se plantearon como de inmediata aplicación, "*obligando a todos de modo general y directo*" (artículo 5.1), al ser consideradas como las previsiones de actuación territorial y decisiones sustantivas de ordenación, con incidencia sobre el interés supramunicipal; por esta razón, prevalecieron sobre los límites establecidos por las categorías de suelo a escala municipal. Así, se diseñaron desde la congruencia y eficacia de la escala insular, la dimensión netamente ordenancista de sus disposiciones y con el objetivo que los programas de actuación del planeamiento municipal y/o sectorial disconforme se tuviera que acomodar a las mismas. Para ello, fueron dotadas de efecto derogatorio respecto a las disposiciones de los planes y normas preexistentes contradictorias con las mismas; el objetivo primordial fue que pudieran regular directamente el uso del suelo y/o la edificación, con efecto vinculante sobre los particulares y la Administración Pública. Desde esta perspectiva, se consideraron como tales a aquellos contenidos que implicaban alguna de las siguientes acciones:

a) La clasificación o reclasificación de suelo rústico en los supuestos comentados y, sobre todo, en aquellos casos que "*comportasen la clasificación directa del suelo rústico o reclasificación de suelo rústico originariamente clasificado como urbanizable no programado o apto para urbanizar; los dimanantes de disposiciones sobre protección y los que impusieran concretas y delimitadas clasificaciones urbanísticas justificadas en orden al interés supramunicipal*" (artículo 5.2 de la Ley 12/1987). Con objeto de ampliar la superficie de suelo rústico, se atribuyó a los PIO la capacidad para modificar las delimitaciones del suelo urbanizable programado tanto cuando éste hubiera incumplido o su programa fuera de imposible cumplimiento, como cuando los correspondientes Planes Parciales aprobados resultasen incumplidos o de cumplimiento imposible. Como si

se tratase de un *Plan General de Ordenación Urbana*, cada PIO adquirió la capacidad para operar sobre dichas clasificaciones urbanísticas definidas previamente por el correspondiente planeamiento municipal, pudiendo, incluso, alterar sus delimitaciones originales, con lo cual se les atribuyó la posibilidad de llegar a sustituir las competencias municipales sin menoscabo del reconocimiento constitucional de la autonomía local.

Desde el punto de vista de la política de protección ambiental del territorio, esta medida dotó a los PIO de la capacidad de intervenir sobre las áreas protegidas preexistentes, así como de proyectar disposiciones de protección ambiental sobre otras unidades territoriales merecedoras de ser declaradas como tales por sus características intrínsecas o por su consideración por parte del planeamiento urbanístico. Así, desde la visión insular inherente a dichos Planes lo que se pretendió fue atender a los objetivos e intereses supramunicipales que escapasen del sistema de límites establecidos por los regímenes específicos o especiales de protección ambiental del territorio y, en concreto, la adopción de medidas de protección de los bienes ambientales, naturales, paisajísticos y culturales.

- b) La clasificación urbanística de suelo, es decir, de reservas puntuales de suelo en orden a la implantación territorial de elementos generales y de significación insular -de interés supramunicipal-, como las infraestructuras básicas, la red de servicios básicos y el sistema de equipamientos y dotaciones insulares, se planteó de modo independiente a la de la clasificación de dicho suelo por parte de los planes o normas preexistentes, ya que al considerarlos como elementos estructurales del territorio y del ulterior desarrollo urbanístico, requerían de una precisión y ejecución física adecuada para que se ajustasen al modelo territorial diseñado.
- c) La delimitación de áreas concretas para la planificación ambiental o especial protección y/o mejora de bienes o valores estratégicos, naturales o culturales de calidad e importancia en la dimensión interés insular -o superior-, in-

dependiente de la clasificación de dicho suelo por los planes o normas preexistentes.

En función de estos contenidos, las *Determinaciones de Ordenación* adquirieron una trascendencia especial en los ámbitos vetados a los PIO, esto es, sobre los suelos ya clasificados por el planeamiento urbanístico como urbanos o urbanizables programados -o aptos para urbanizar con Plan Parcial-, al establecerse su aptitud para vincular inmediatamente y prevalecer sobre los mismos con efecto erga omnes y ser ejecutadas a través de Planes Especiales (Santana Arozena, Domínguez Vila y Ruiloba Santana, 1988).

Por su parte, las *Directrices de Ordenación* se concibieron a modo de recomendaciones o líneas maestras de compatibilidad y coordinación sectorial sobre el medio físico, como simples directrices de coordinación de las iniciativas públicas distintas a la insular -de ámbito municipal y sectorial-, dirigidas al mantenimiento del modelo territorial diseñado por el propio PIO. Desde esta óptica, las Directrices se consideraron de carácter indicativo y opcional, por lo que carecieron de efectos vinculantes *erga omnes*, excepto para las Administraciones Públicas, a las que vincularon directamente "[...] sin perjuicio de los procedimientos legalmente establecidos para la resolución de los conflictos competenciales de distintos órdenes en su repercusión territorial" (artículo 5.1).

Por consiguiente, las Directrices se orientaron únicamente a la actividad de planificación territorial de las Administraciones Públicas titulares e involucradas por el propio PIO en el desarrollo de sus previsiones de contenido espacial y, en ningún caso a los particulares<sup>16</sup>; con esta medida, se pretendió que dejaran un amplio grado de libertad a los planes y normas, aunque dentro de un marco general. Como consecuencia, requirieron de desarrollo o concreción en el planeamiento general municipal, debido a que se las dotó únicamente de un carácter indicativo y sólo a título de orientación o recomendación para las Administraciones destinatarias de las mismas.

A este respecto, por exclusión, los contenidos de los Planes Insulares con incidencia ambiental sobre el territorio, definidos a modo de directrices de ordenación de compatibilidad y coordinación sectorial, fueron fundamentalmente dos. Por un lado, los relacionados con la zonificación de usos y actividades resultante de las previsiones definidoras del diseño de la distribución geográfica de los usos y actividades a que se debía destinar prioritariamente el suelo, y que tuvieron como objeto orientar, a modo de esquema directivo, la clasificación y calificación urbanística a definir con posterioridad por el correspondiente planeamiento municipal; para ello, fue preciso la utilización por parte de los PIO de una categorización de los usos del suelo en términos básicos y generales (poblacional, industrial, turístico, agrícola, de especial protección, etc). Por otro lado, los vinculados con las directrices de coordinación de política territorial sobre mejora y desarrollo agrario, pesquero, industrial, turístico y restantes sectores de la actividad económica.

Como se puede apreciar, los PIO constituyeron planes que, desde la perspectiva de teorización del territorio y de la intervención en él, se relacionaron con el modelo de ordenación inherente a los *Planes Directores Territoriales de Coordinación*, en concreto, en lo relativo a la asignación al territorio de previsiones económicas.

En cuanto al resto de determinaciones a contener por los PIO, la *Ley 1/1987* no indicó expresamente si debían tener un carácter vinculante o de directriz. Esta circunstancia implica que se les dotó de la potestad para calificar sus contenidos en forma de Determinación o Directriz, sin perjuicio de lo establecido en el mencionado artículo 5.2; en todo caso, los Planes Insulares se concibieron con la voluntad de compatibilizar el desarrollo urbanístico inducido por el modelo de desarrollo turístico de masas con una adecuada protección ambiental del territorio. Esto permitió que, en función de las determinaciones de ordenación y de las directrices de compatibilidad y de coordinación sectorial sobre el marco físico, el modelo territorial definido por cada PIO subordinase a los

<sup>16</sup> Esta consideración realizada por la Ley 1/1987 estableció una importante diferencia respecto a la *Ley del Suelo de 1975* y, en concreto, a los *Planes Directores Territoriales de Coordinación*, cuyas previsiones -vinculantes- afectaron indistintamente a la Administración Pública y a los particulares.

planes y normas inferiores a su ámbito; así, por ejemplo, la Ley 1/1987 otorgó a los PIO la capacidad para definir los umbrales máximos de crecimiento de la oferta turística en el ámbito insular.

En conclusión, los PIO se concibieron como la figura de ordenación territorial y urbanística a escala insular que debía regular y ordenar por la vía de aplicación directa -*Determinaciones*- o diferida -*Directrices*- varios sectores bien diferenciados (las zonas turísticas, el suelo rústico, los espacios naturales, las actividades extractivas, el sector agrario, el patrimonio histórico-arqueológico), así como los sistemas de infraestructura territorial (corredores costeros, carreteras, sistema aeroportuario y portuario, captación y distribución de agua, saneamiento y transporte de energía eléctrica).

#### 8.2.2.2.2. La adaptación de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales a los Planes Insulares de Ordenación

Entre las aportaciones más significativas de la promulgación de la *Ley Territorial 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias*, se puede destacar la inclusión de un instrumento de planificación ambiental del territorio dirigido a la "regulación del aprovechamiento de los recursos naturales"; nos referimos a los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* -PORN-, con importantes implicaciones en el planeamiento insular.

En realidad, esta figura supuso la importación de un instrumento de planificación contemplado en la *Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres*. En esta norma, los PORN se concibieron con el fin de lograr los siguientes objetivos: a) definir y señalar la calidad ambiental de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate; b) determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista de la misma; c) señalar los regímenes de protección ambiental del territorio que procediera; d) promover la aplicación de medidas de salvaguarda, restauración y mejora de los recursos naturales que lo precisen; y e) formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores

de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas.

Por tanto, bajo estos presupuestos el régimen de protección ambiental del territorio se extendió más allá de los límites de las áreas protegidas, e implicaba:

- a) La delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación y descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas
- b) La definición del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.
- c) La determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas en su caso.
- d) La aplicación, en su caso, de algunas de las categorías de protección ambiental del territorio previstas en la legislación básica del Estado en materia de protección ambiental del territorio.
- e) La concreción de aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que debe aplicárseles el régimen de evaluación previsto en el *Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental* (y la *Ley canaria 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico*).
- f) El establecimiento de criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial en relación con los objetivos planteados.

No obstante, la Ley canaria no se limitó a su mera imitación y aplicación, sino que, además, procedió a su adecuación -adaptación- a la realidad insular. En este sentido, la verdadera

innovación -especificidad- con respecto a la legislación básica estatal radicó en esta última cuestión: mientras que su elaboración y aprobación se estableció a escala estatal como un trámite obligatorio previo a la declaración de las áreas protegidas<sup>17</sup>, la Ley 12/1994 modificó dicha funcionalidad original en virtud del apartado 3 del artículo 5 de la Ley 4/1989<sup>18</sup> y, sobre todo, su concepción como los instrumentos cabeceras del grupo de figuras de planificación ambiental (Castanyer Vila, 1991). Así, la aportación realizada por la legislación canaria en la adaptación de la Ley estatal consistió en la definición de la isla como ámbito territorial prioritario de los PORN y su integración con los PIO. De esta manera, los PORN se van a “aprovechar” del comentado contenido y funciones asignadas a los PIO<sup>19</sup>.

El resultado final fue la generación de un único instrumento de planificación que debe ordenar integralmente el territorio en cada isla, afectando tanto a los recursos naturales como a aquellos otros aspectos regulados hasta ahora por planes de naturaleza urbanística o sectorial. Esta posición jerárquica los convirtió en instrumentos estratégicos desde la perspectiva de la Ordenación del Territorio, por cuanto van a condicionar la ordenación urbanística y sectorial, al prevalecer sobre los instrumentos de planificación territorial y planeamiento urbanístico preexistentes, así como sobre los que los desarrollan. Esta función de coordinación y preponderancia de los PORN respecto a las restantes políticas territorial constituye una condición indispensable para lograr la pretensión primordial de la Ley 4/1989 de prevenir y corregir los impactos ambientales de signo negativo. Ello explica los contenidos mínimos incorporados por la Ley 12/1994, con el fin de in-

corporar las especificaciones propias de su nueva funcionalidad y, en particular, de los ámbitos insulares:

- a) La delimitación de las áreas del territorio que, por sus características naturales, paisajísticas o de conservación de la calidad de vida, deban ser excluidas de los procesos de urbanización o edificación.
- b) Las medidas para defender, mejorar o restaurar el medio ambiente natural, especificando las meras prohibiciones y las obligaciones que para tal defensa, mejora o restauración correspondan a la Administración y a los particulares.
- c) Las medidas a adoptar para defender, ordenar y mejorar el litoral, y los espacios naturales marinos, señalando las actividades a desarrollar en el mismo.
- d) El señalamiento de los lugares aptos para la realización de las actividades mineras y las extractivas de tierra y áridos, así como los aptos para el vertido de tierras y escombros, debiendo contemplarse los correspondientes Planes de Restauración.

#### 8.2.2.2.3. La Ley de Ordenación del Territorio y su refundición posterior con la Ley de Espacios Naturales de Canarias

Una de las innovaciones más sobresalientes del *Real Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de junio, de Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* (BOE nº 156, de 30 de junio de 1992)<sup>20</sup>, en consonancia con la previsión constitucional, fue la inclusión de los

<sup>17</sup> Esta determinación posibilitó la implementación de regímenes específicos de protección ambiental del territorio —y, en concreto, los criterios y normas de carácter básico que regulasen la gestión territorial y el uso de los recursos naturales y compatibilizasen su salvaguarda con el adecuado desarrollo socioeconómico— sobre ámbitos territoriales no declarados formalmente como tales y, por tanto, la aplicación territorial de lo proyectado en el artículo 7.1 de la Ley 4/1989, esto es, durante su tramitación “no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan”.

<sup>18</sup> “Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes”.

<sup>19</sup> A su vez, la instrumentación de este contenido se previó vía reglamentaria. Así, el *Decreto 6/1997, de 21 de enero* (BOC nº 14, de 31 de enero de 1997) lo completó, mediante la fijación de una serie de directrices formales y metodológicas relativas a su Memoria, en concreto su contenido —fases de trabajo—, los objetivos de ordenación territorial, la delimitación de zonas y la normativa a aplicar sobre ellas, así como a su base cartográfica y estudio financiero.

<sup>20</sup> Esta norma resultó de lo establecido en la Disposición Final Segunda de la Ley 8/1990, de 25 de julio sobre *Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo*, refundió las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, compren-



planes de ordenación del territorio junto a los estrictamente urbanísticos. Este hecho supuso una ruptura, en gran medida, con la ordenación territorial desarrollada hasta su promulgación. De manera esquemática, se traducía en un constante intento de aplicar la acción pública y privada sobre el territorio desde una lógica única y de un mismo sistema de planificación -en la medida en que la legislación urbanística cubría por entero su regulación-, así como de poner en un mismo orden constitucional sustantivo las competencias en materia de medio ambiente y de ordenación del territorio -y urbanismo- (Parejo Alfonso, 1998). En consecuencia, el *Real Decreto-Legislativo 1/1992* promovió una acusada armonización e interrelación, a modo de conexión sistemática, entre las competencias y las políticas públicas horizontales de ordenación del territorio y urbanismo -y, por tanto, de los valores de desarrollo económico: artículo 45 de la *Constitución Española*-.

Por su parte, la importantísima *Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional*, respecto al *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana* marcó un hito en la legislación autonómica en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, y, por ende, de la de Canarias. Como es sabido, significó la declaración de inconstitucionalidad de gran parte del articulado del *Texto Refundido 1/1992*, por razones estrictamente competenciales, al considerar las Comunidades Autónomas que presentaron los recursos -entre ellas, la de Canarias-, que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la *Constitución Española*, ésta menoscababa el título competencial exclusivo para legislar en materia urbanística y de ordenación del territorio, bien por haberse excedido el legislador estatal respecto del título competencial ejercido, bien por haber sido establecido en función supletoria respecto del Derecho autonómico careciendo el Estado de competencia al respecto.

Como consecuencia de un efecto concomitante a la nulidad de gran parte del citado *Texto Refundido*, se produjo una aceleración de la promulgación de la *Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias*<sup>21</sup>-LOTC en lo sucesivo-: al carecer la Comunidad Autónoma canaria de una legislación urbanística propia completa, se produjo la recuperación del *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* de 1976 y, por tanto, de una norma preconstitucional que lógicamente no correspondía a la realidad territorial de aquel momento. Esta empeoró con la promulgación de la *Ley Estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones* (BOE nº 89, de 14 de abril de 1998), que, concebida como la normativa legal básica reguladora de los usos del suelo, generó un nivel de confusión e inseguridad jurídica, al considerar que vulneraba la mencionada *Sentencia*, la cual desligaba al Gobierno Central en materia urbanística y de ordenación del suelo, e incluso, negaba la supletoriedad de su Derecho respectivo.

Ambas circunstancias hicieron precisa una intervención legislativa autonómica: la elaboración, tramitación y aprobación de la LOTC, que, al tiempo que provee a la Comunidad de una política propia e integral en materia de ordenación del territorio, urbanismo y protección de los recursos, la dota de su base y marco legal formal, necesario, suficiente y completo en ejercicio pleno de la competencia, que corresponde desde luego a la misma. A este respecto, Gutiérrez y Aznar Vallejo (1999) han calificado de loable y acertada la opción seguida por el legislador canario ante la situación creada por la citada *Sentencia*, a diferencia de otras Autonomías que optaron por dictar apresuradamente medidas legislativas urgentes, transitorias e, incluso, de artículo único, que, ante tal vacío legal generado, se limitaron a adoptar el Derecho estatal en esta materia -esto es, el *Texto Refundido 1/1992* como propio. Por el contrario, el Ejecutivo canario procedió, no a introducir meras reformas

diendo también la regularización y aclaración de las mismas. Como se señala en el propio Preámbulo del *Texto Refundido*, el proceso de refundición se caracterizó por dificultades objetivas derivadas de las profundas diferencias existentes entre la *Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976* y la *Ley 8/1990*, así como de los diversos Reales Decretos Leyes que sobre la materia se han dictado entre las fechas de referencia y las innovaciones que en materia urbanística introdujo la *Constitución Española*, al atribuir a las Comunidades Autónomas competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (artículo 148.1.3), e imponer una regulación del suelo acorde con el interés general que impida su especulación (art. 47).

<sup>21</sup> El procedimiento legislativo de su formulación, tramitación y aprobación parlamentario lo han analizado Gutiérrez y Aznar Vallejo (1999).

en dicha normativa legislativa precedente, sino que, ejerciendo de modo pleno su potestad legislativa, aprobó la LOTC, por la que se derogaba expresamente dicha legislación, clarificando y depurando la inseguridad jurídica generada por el citado fallo.

La LOTC avanzó en la materia de Ordenación del Territorio, sobre la cual, sorprendente, no hizo alusión significativa la *Sentencia 61/1997*. Así, siguiendo la misma metodología empleada por el Tribunal Constitucional en su *Sentencia 102/1995, de 26 de junio*, para acotar el concepto de medio ambiente, la LOTC concibió a la materia de ordenación del territorio como “*el arreglo, organización y disposición adecuadas de las actividades humanas desde la dimensión espacial para la utilización racional de los recursos naturales*”. Para ello, se planteó la concurrencia o acomodación al juego de la ordenación del territorio del sistema legal urbanístico y de las políticas públicas sectoriales con una directa proyección física o territorial. De esta manera, el planteamiento de la LOTC de que la planificación física o territorial precisa ser integral explica su aspiración de convertirse en el mecanismo único para disciplinar todos los usos y las actividades que se desenvuelven en el mismo territorio. Para ello, se abrogó de forma expresa y por sustitución un importante paquete de textos legales del ordenamiento jurídico propio de esta Comunidad Autónoma<sup>22</sup>, con el fin de lograr el anterior objetivo que puede calificarse de omnicompreensivo.

Sin embargo, aunque la Disposición Derogatoria Única, apartado 1.a) 6) del *Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio de Canarias (PL-26)*<sup>23</sup> contuvo la derogación expresa de los artículos 6, 19, 23 al 28, 30 al 36, 40 al 50 y apartados 4 y 5 de la Disposición Adicional 1ª de la referida *Ley 12/1994*, en el texto legal aprobado definitivamente quedó eliminada, limitándose

únicamente a lo referido en la cláusula genérica número 2 de la Disposición Derogatoria. La justificación de esta acción resulta evidente: considerando que la *Ley de Espacios Naturales de Canarias (LENC)* regulaba todo lo relativo a la ordenación territorial de las áreas protegidas, su derogación hubiera dejado sin marco jurídico de referencia al proceso de planificación física de las áreas protegidas hasta que se produjera la tarea refundidora encomendada en la Disposición Final 1ª. Por esta razón, durante el trámite parlamentario se enmendó dicha conflictividad, convirtiendo a la LENC en una norma supletoria de la LOTC en lo referente a la elaboración y contenido de tales instrumentos. Finalmente, la situación se normalizó con la promulgación del citado *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo de 2000*, que refundió ambas leyes, que fueron derogadas expresamente, planteando su correspondiente Texto Refundido a modo de anexo en una norma de artículo único.

### 8.2.3. La ordenación del territorio en la región insular de Canarias: un sistema jerarquizado, único e integrado. La planificación económica

El *Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias* articuló un sistema de ordenación del territorio que contempló todas las variables que inciden sobre la misma, incardinando el contenido ambiental dentro de su dimensión urbanística. Así, se ha planteado un sistema de ordenación territorial único, integral y jerarquizado, con el fin de superar las limitaciones y los problemas derivados de la planificación sectorial y, en su caso, las intervenciones relevantes sobre el territorio no sujetas a la correspondiente planificación previa<sup>24</sup>. Concebido como pieza clave de este nuevo marco legal, consiste en una estructura de la ordenación territorial que, mediante el establecimiento

<sup>22</sup> Estas Leyes fueron: la *Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza*; *Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación*; *Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias*; *Ley 6/1987, de 7 de abril, sobre el Sistema de Actuación de Urbanización Diferida*; y *Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial*.

<sup>23</sup> Parlamento De Canarias (1998): *Proyecto de Ley en trámite PL-26, de Ordenación del Territorio de Canarias, en Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*. IV Legislatura, nº 81, de 22 de junio de 1998, 83 páginas.

<sup>24</sup> Resulta clarificador el siguiente planteamiento extraído de la propia Exposición de Motivos de la LOTC: “*En consecuencia, una ley canaria sobre el territorio no puede descansar solamente en la aplicación de técnicas urbanísticas necesarias para articular los intereses públicos y su relación con la propiedad privada, sino que la perspectiva debe ampliarse hasta incardinar dentro de ella el contenido medioambiental y la ordenación de los recursos naturales, referidos no sólo a aquellas partes del territorio objeto de protección sino también al ámbito urbano y rural, a fin de garantizar como objetivo último la calidad de vida de los ciuda-*

de reglas jerárquicas de prevalencia-dependencia, se fundamenta en dos tipos de escalas que hemos denominado como "temática" y "geográfica-espacial". La adecuación e integración de los diferentes planes a dicha "arquitectura" de instrumentos de ordenación territorial ha constituido la estrategia básica y de gran trascendencia en la consolidación del "gobierno" del territorio de los espacios insulares canarios, así como una auténtica innovación en el sistema jurídico español en esta materia.

### 8.2.3.1. La escala temática de actuación

Siguiendo el criterio legislativo iniciado en la propia Ley 12/1994, el Texto Refundido articula un sistema de ordenación integral del territorio que contempla todas las variables que inciden en ella, esto es, las ambientales, las de estructuración territorial -sectorial- y las urbanísticas. Desde esta perspectiva, la "escala temática" implica la institución de forma genérica de una integración jerárquica en la estructura interna de los Planes y Normas de las áreas protegidas en relación con los criterios de la ordenación y las determinaciones de estricto contenido ambiental, territorial-sectorial y urbanística. De este modo, las dos últimas se ponen al servicio de la primera a través de la utilización racional de los mismos. Así, por ejemplo, los *Planes Territoriales Especiales* deben ajustarse a las determinaciones de las *Directrices de Ordenación* en cuanto a su posición geográfica, y a los *Planes Insulares de Ordenación* en lo relativo a la ordenación de los recursos naturales. Esta jerarquía constituye un elemento de gran interés e innovación en orden a establecer determinaciones estrictamente territoriales y urbanísticas desde su aspecto negativo, esto es, remarcando la posición de dependencia de ellas respecto de las de carácter ambiental, de modo que éstas deben servir de fundamento y justificación a las segundas.

De esta manera, el Texto Refundido genera un reajuste en la ubicación de los Planes y Normas de las áreas protegidas en función de su

posición dentro de la estructura de ordenación territorial que genera. Este planteamiento derivó de la idea contenida en el artículo 6.3 de la LENC, que indicaba que la "*planificación hidrológica insular se adaptaría a lo previsto en los PORN*", o de los apartados 1 y 2 del artículo 2 de la *Ley 1/1987, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación*, que dispuso que "*las determinaciones de ordenación y las directrices de compatibilidad y de coordinación sectorial sobre el marco físico, adecuadas para definir el modelo territorial a que deben responder los Planes y Normas inferiores de su ámbito*" [...] "*se justificarán por relación a las exigencias del desarrollo regional, a la articulación racional de las distintas políticas y actuaciones con incidencias sobre el territorio, a la mejor distribución global de los usos o actividades e implantación coordinada de las infraestructuras básicas, y a la necesaria protección del medio ambiente, de los recursos naturales y de los bienes culturales*". Así, se produce el establecimiento de la obligatoriedad de cumplimiento de las disposiciones de los instrumentos de ordenación de las áreas protegidas no con un sentido jerárquico estricto como puede suceder con el planeamiento urbanístico, sino con una relación de subordinación. Consecuentemente, el resto de instrumentos de ordenación territorial, a excepción de las *Directrices* y los *Planes Insulares de Ordenación*, han de considerar las previsiones de los mismos y, en el supuesto de que se produzca un conflicto, han de abordarlo expresamente y resolverlo, en su caso, mediante su derogación expresa.

En consecuencia, la temática ambiental se considera como una materia transversal de la ordenación del territorio. En la práctica, esta estructura temática jerarquizada constituye la base conceptual y doctrinal de la conceptualización y proyección espacial del "desarrollo sostenible", por cuanto la ordenación de los recursos y las áreas de elevada calidad ambiental se va a producir sobre la ordenación y determinaciones de estricto contenido territorial y urbanístico. Así mismo, esta circunstancia no tiene precedente jurídico alguno ni en la normativa estatal ni en

---

*danos y la armonía con su entorno. Con esta finalidad, esta Ley pretende, mediante la ordenación integral, asumir, en mayor o menor medida, la actual legislación autonómica de incidencia territorial, terminando así con la indeseada dispersión de normas urbanísticas y medioambientales sectoriales, a fin de formar un cuerpo legal en el que de forma sistemática y coherente se relacionen entre sí, y propiciando la simplificación de los procedimientos administrativos, necesidad ampliamente demandada por los operadores del derecho al aplicar la Ley".*

la del resto de las Comunidades Autónomas, constituyendo, por tanto, una concepción pionera en la consideración de la planificación territorial-urbanística y ambiental como una función pública única y regulada en un mismo texto normativo (Villodre, 1999).

Esta escala temática, su encuadre jerárquico como pieza angular de la ordenación de los espacios insulares justifica que los PIO debían incluir el siguiente contenido desde su doble perspectiva como PIO y PORN (art. 18 de la LOTC):

a) En lo relativo a su carácter de PORN, deben contener una descripción y evaluación detallada de los recursos naturales, su calidad ambiental y previsible evolución, así como los criterios de aplicación en su ordenación, en concreto, en lo relativo a las siguientes cuestiones:

- Las limitaciones de uso en función de la singularidad de los ecosistemas y de su estado de conservación y, en particular, señalamiento de las áreas del territorio que deban ser excluidas de los procesos de urbanización y, en su caso, de edificación, por sus características naturales, su trascendencia para el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, para la preservación de la diversidad genética y de la variedad, singularidad o belleza de los ecosistemas y del paisaje.
- Las directrices o criterios básicos para la gestión de las áreas protegidas y también de las especies de flora y fauna amenazadas o en peligro, según los criterios internacionalmente admitidos, estableciendo o proponiendo en su caso, según la legislación sectorial aplicable, los regímenes de protección que procedan.
- La defensa y mejora del ambiente natural y establecimiento de prohibiciones a las Administraciones canarias y a los particulares derivadas de esos criterios.
- La conservación o mejora del patrimonio histórico incorporando, en su caso, las medidas necesarias de protección e

intervención previstas en las leyes sectoriales correspondientes.

- Los criterios complementarios de referencia orientadores de la formulación y ejecución de las políticas sectoriales que inciden en el territorio, dentro del marco establecido por las *Directrices de Ordenación*.
- La defensa, mejora y ordenación del espacio litoral y espacios naturales marinos, incluyendo un listado de actividades susceptibles de desarrollarse en los mismos y en su entorno y, en su caso, las medidas específicas que deban ser tomadas por la Administración competente.
- El reconocimiento y ordenación de los asentamientos rurales y agrícolas.

b) En cuanto a su dimensión como PIO, éstos deben incluir, como mínimo, las siguientes determinaciones:

- La estructura y localización de las infraestructuras, los equipamientos y las dotaciones e instalaciones de servicios públicos de relevancia e interés social para la Isla.
- El esquema de distribución y priorización de los usos y actividades estructurantes del territorio insular, con expresa localización y regulación ordenada de las actividades relevantes para el desarrollo económico y social autonómico o insular y, específicamente, criterios para la delimitación en los instrumentos urbanísticos de ámbito municipal de las siguientes zonas del territorio:
  - 1) Las que deban salvaguardarse del proceso urbanizador y, en su caso, edificatorio, porque su transformación sería incompatible con el desarrollo sostenible de la Isla.
  - 2) Las que deban destinarse a usos del sector primario, en especial los forestales, agrarios o extractivos.
  - 3) Las aptas para el desarrollo de nuevos espacios turísticos, determinando si procede

las condiciones que limiten el incremento de capacidad, reservando a los Planes Generales la delimitación de los sectores urbanizables turísticos.

### 8.2.3.2. La escala geográfica de actuación

Esta escala surge del carácter integrado e integral otorgado al citado sistema, en cuanto cada instrumento que lo conforma tiene asignado un ámbito territorial y material de intervención claramente definido y diferente a los restantes tipos de Planes, a los que complementa y, en su caso, dirige o desarrolla, no pudiendo ser sustituido (García Márquez y Santana Rodríguez, 1999). Según su posición dentro de la estructura proyectada, cada instrumento debe afrontar su función, esto es, la ordenación de su correspondiente ámbito territorial, con el grado de detalle y precisión que le sea propio. Como se aprecia en la figura 8.3, dicha estructura se configura en dos grandes niveles o subsistemas: el de la ordenación de los recursos naturales y el territorio y el de la ordenación urbanística, que básicamente coinciden con los instrumentos de planificación territorial -en sentido estricto- y ambiental, y los de planeamiento urbanístico, respectivamente. Esta distinción se adecua a la distribución de los órganos competentes: la Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares en la primera y los ayuntamientos en los segundos.

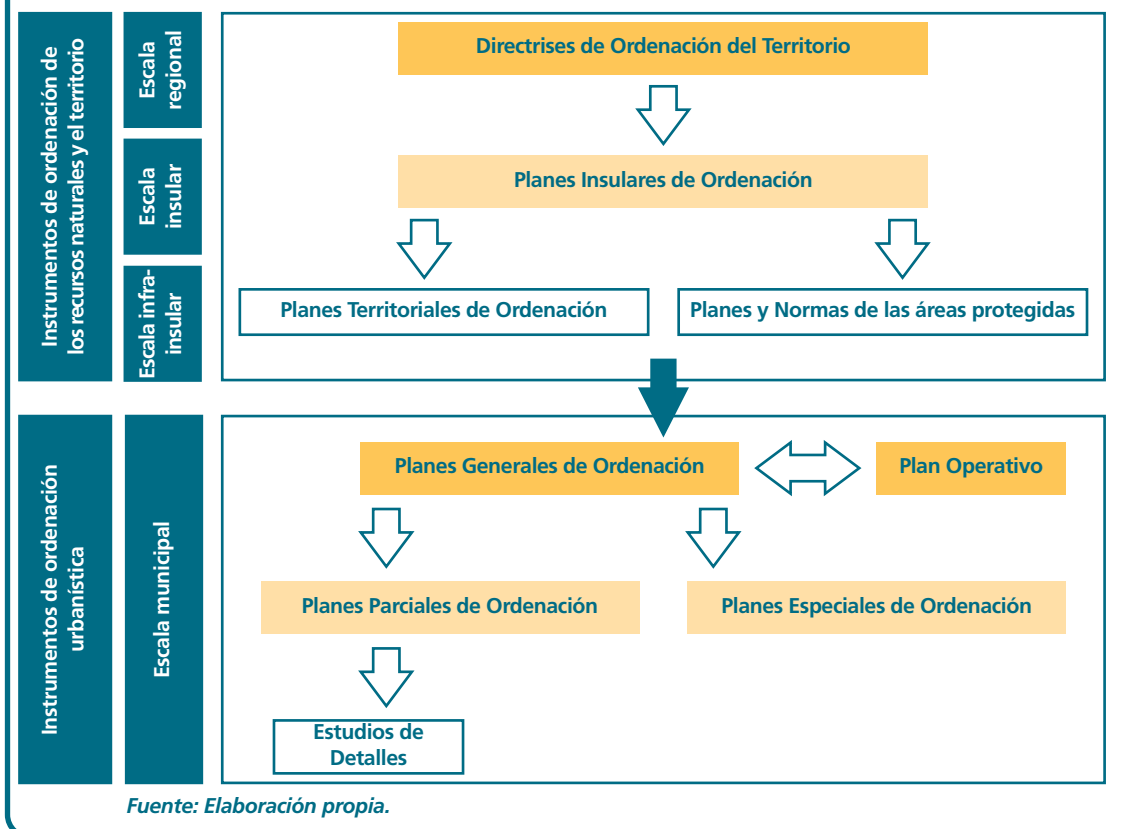
Dentro de esta estructura rigen relaciones de jerarquía y especialización, diferenciadas por su escala y competencia. De esta manera, los planes quedan supeditados a los instrumentos superiores, prevaleciendo sobre el resto -inferiores- o de implementación a mayor escala. De esta manera, los instrumentos de ordenación urbanísticos quedan completamente subordinados y supeditados a los de ordenación territorial, que, consecuentemente, se plantean como figuras omnicomprendivas. Así, por ejemplo, los *Planes Insulares de Ordenación-Planes de Ordenación de Recursos Naturales*, se encuentran supeditados a las *Directrices de Ordenación* -escala suprainsular-regional-, prevaleciendo sobre el resto de instrumentos territoriales y urbanísticos.

De manera sucinta, los instrumentos de incidencia básica en la escala insular van a ser los de ordenación territorial, esto es, las *Directrices de Ordenación*, los *Planes Insulares de Ordenación-Planes de Ordenación de Recursos Naturales*, los *Planes y Normas de las Áreas Protegidas*, y, en menor medida, los *Planes Territoriales de Ordenación -Parcial y Especial-*, así como, con carácter excepcional, los *Proyectos de Actuación Territorial* y las *Calificaciones Territoriales*.

En definitiva, se ha creado una "arquitectura" de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, que en ningún caso se ha proyectado como una mera suma, sino de manera conjunta, a modo de sistema, y, por tanto, como un todo coherente, complejo e interrelacionado. Aunque cada uno de ellos tiene existencia propia, su elaboración no se ha planteado como planes aislados, desarticulados y descoordinados, sino como una pieza de un entramado estructural, cuya interconexión les dota de un significado trascendente a sus respectivas individualidades. Esta concepción del conjunto de instrumentos induce a su comprensión en términos de su integración en un único proceso de planificación (Castanyer Vila, 2001: 19), aunque planteado desde una organización jerárquica -planificación en cascada-.

Por su parte, las *Directrices* marcan el inicio de un proceso de articulación de la planificación territorial y sectorial a escala regional, por cuanto la LOTC las situó en la cúspide de la pirámide del sistema de instrumentos de ordenación del territorio, de manera que se fijó su prevalencia como los instrumentos circunscritos a ámbitos territoriales suprainsulares. Esto supone el ajuste jerárquico del resto de figuras de planificación territorial y planeamiento urbanístico a sus determinaciones, que se dividen en tres grupos: las «normas de aplicación directa», «las normas de directivas» y las «recomendaciones». La diferencia radica en su carácter vinculante, de modo que las dos primeras son de obligado cumplimiento para las Administraciones y los particulares, la tercera tiene un carácter de orientación para los mismos. En este sentido, en el texto aprobado definitivamente predominan las normas directivas y, por tanto, las determinaciones que se van a desarrollar a través de los

**FIGURA 8.3. ESTRUCTURA JERARQUIZADA DEL SISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL ESTABLECIDA EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LAS LEYES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE CANARIAS Y DE ESPACIOS NATURALES DE CANARIAS**



instrumentos de ordenación del territorio y de las disposiciones administrativas.

El proceso de formulación de las *Directrices Generales* se inició con el *Decreto 4/2001, de 12 de enero*, en el que se estableció su finalidad, objetivos, criterios básicos para su elaboración, órganos a los que se encomendó la formulación y el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación. En virtud del artículo 14.5 del Texto Refundido, se redactó el *Avance de Directrices*, sometido al trámite de participación ciudadana. Tras la reorientación de los apartados relativos a la ordenación territorial y de las actividades turísticas, se procedió a su aprobación inicial. Finalmente, tras su sometimiento a información pública, a consultas a todas las Administraciones

Públicas implicadas, estudio de alegaciones e informes y, en su caso, incorporación de las modificaciones, así como informe por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, se elevó al Gobierno, siendo aprobada definitivamente.

Las *Directrices de Ordenación* responden a los principios inherentes a la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* (1983), de manera que constituye un mecanismo de equilibrio y «homogeneización» de las determinaciones de ordenación a escala regional, en concreto, en lo relativo a los objetivos establecidos en el apartado 2º del artículo 15 de la LOTC: a) definir los criterios de carácter básico de ordenación y gestión de uno o varios recursos naturales; b) fijar

los objetivos y estándares generales de las actuaciones y actividades con relevancia territorial de acuerdo con la legislación sectorial que corresponda; c) establecer estrategias de acción territorial para la definición del modelo territorial básico de Canarias; y d) articular las actuaciones sobre la base del equilibrio interterritorial y la complementariedad de los instrumentos que conforman el sistema de ordenación territorial.

### 8.2.3.3. La planificación económica

Planificación económica de ámbito insular no sólo se refiere al territorio. El complejo y amplio proceso de transferencias competenciales a los ámbitos políticos insulares supone una elección sobre las Administraciones que deben realizar las funciones de asignación de determinados bienes y servicios a los ciudadanos, bienes públicos o preferentes, y de redistribución de la renta. Ambas funciones son consideradas por la teoría del federalismo fiscal como típicas de las administraciones subcentrales. El problema se presenta en orden a determinar los niveles que debe garantizarse en el ámbito de Canarias, estableciendo mínimos homogéneos para el conjunto de ciudadanos de las Islas con independencia del lugar en el que residan, y aquéllos que son gestionados por las instituciones locales en busca de una mayor eficacia. Se trata pues de combinar un nivel regional con otro subregional.

Se ha sostenido por la teoría que las administraciones locales detectan mejor las necesidades de los ciudadanos y pueden así establecer prioridades más realistas en la asignación de bienes y servicios. También se ha señalado que la asignación de recursos ampliamente descentralizada permite establecer una especie de competencia entre los "lugares", de suerte que aquellas administraciones más eficientes serían atractivas para la población de manera que se producirían flujos hacia ellos. Se ha dicho que los

ciudadanos "votarían con los pies". Sin embargo, y en sentido contrario, se ha argumentado que la mayor eficiencia en la prestación de determinados servicios por las instituciones locales sería "castigada" si se trata de población dependiente que fluye hacia esos lugares, lo que actuaría como un desincentivo a la eficiencia.

Parece, por tanto, que Canarias se encuentra ante el problema de articular un procedimiento de planificación que integre distintos niveles político-administrativos. Tal articulación debe incentivar los ámbitos políticos regionales con los locales, pero también la coalición de ámbitos locales del mismo nivel a fin de obtener la dimensión óptima en la provisión de bienes y servicios respecto a la escala.

La *Ley de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias* establece un Fondo Insular para Inversiones para atender a los planes sectoriales. Resulta necesario explorar extensamente la posibilidad de articular a través de estos planes sectoriales una parte importante de la provisión de bienes mínima y suficiente a la que todos los ciudadanos residentes en Canarias tuvieran acceso. Esta experiencia convendría extenderla a un bloque de bienes y servicios determinado que se consideraran preferentes. No debe olvidarse la posibilidad de establecer incentivos para que las administraciones subregionales establezcan acciones conducentes a alcanzar mayores niveles de eficiencia en su territorio. En coherencia con lo anterior, es necesaria la evaluación de las acciones.

Parece conveniente volver a pensar en el esquema de transferencias establecido a fin de establecer el sistema de planificación y los incentivos a la coalición entre instituciones del mismo nivel. Tal reflexión conviene que se realice en un clima de cooperación de suerte que se pudieran determinar las dimensiones óptimas de gestión.