

EXCMO. CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA



AVANCE DEL PLAN INSULAR DE ORDENACION DE GRAN CANARIA

EXCMO. CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA

**PLAN INSULAR DE ORDENACION DE
GRAN CANARIA**

AVANCE

MARZO 1990

EQUIPO

Damián Quero Castanys, arquitecto.
Eduardo Leira Sánchez, arquitecto, Master in City and Regional Planning,

miembros de la sociedad consultora FOUR-4, que han asesorado los trabajos de análisis y dirigido los documentos de síntesis y propuesta, contando para ello con la colaboración de Guillermo Díaz Vargas, arquitecto.

OFICINA INSULAR DE PLANEAMIENTO:

Rafael Castellano Brito, arquitecto técnico. Coordinador.

Javier Menéndez Rodríguez, arquitecto.
Carlos Ríos Jordana, ingeniero de caminos.
Ana Romero Saavedra, geógrafa.
Isabel Nogales Hidalgo, bióloga.
Esther Rivero Ventura, geógrafa.
José Antonio León García, arquitecto.
Antonio Delgado Escofet, abogado.
Pedro Pablo Monzón Blanco, arquitecto.

José Luis Moreno Perdomo, dibujante.
Natividad Rodríguez Vegas, dibujante.
Asunción Padilla Delgado, dibujante.
Inmaculada Franco Perdomo, aux. administrativa.
Agustina Martín Santana, aux. administrativa.

COLABORADORES

para el documento de Avance:

Ignacio Loras Menéndez, arquitecto.
Elena Nieves Mouriz, arquitecta.

con la ayuda de

Margarita Valle Palacios, arquitecta.
Agustín Lorenzo Díaz.
Alicia Romaní Bóveda.

CONSULTORES

para los "Documentos para el Plan Insular (1988)":

Rosa Barba, arquitecta.
Alicia Blázquez Díaz, geógrafa.
Manuel Cuenca Moreno, economista.
Guillermo Díaz Vargas, arquitecto.
María José García Jaén, geógrafa.
Susana Jelen Pahor, arquitecta.
Carlos Miró Domínguez, ingeniero de caminos.
Virginio Moreno López, ingeniero de caminos.
Ricard Pié Ninot, arquitecto.
Paloma Ramos Riesco, geógrafa.
Carlos Sánchez Romero, arquitecto.

CONSULTORES

de la Oficina Insular de Planeamiento (1988-90):

Enrique Moreno Batet, biólogo.
Leopoldo O'Shanaham Roca, biólogo.
Miguel Saavedra Pérez, arquitecto.
Tomás Hernández Niz, arquitecto.
Angeles Medina Palazón, arquitecta.
J. Ignacio Castaño Oreja, arquitecto.
Carlos Miró Domínguez, ingeniero de caminos.
Carmen Ginés de la Nuez, geógrafa.
Departamento de Geografía, Universidad de La Laguna.
M.^a del Carmen Díaz Rodríguez, geógrafa.
Luz Marina García Herrera, geógrafa.
Ramón Pérez González, geógrafo.
M.^a Victoria Marzol Jaén, geógrafa.
José Ramón Vera Galván, geógrafo.
Emma Pérez-Chacón Espino, geógrafa.
Investigaciones Sociales y Laborales Canarias. ERGO.
Edmundo Angulo Rodríguez, jurista.
Ramón J. Rodríguez Andión, jurista.
Rafael Esparza Machín, sociólogo.
Víctor Montelongo Parada, biólogo.
José Ortega García, biólogo.
Emilio García-Conde Angoso, arquitecto.
Alejandro González Martín, ingeniero de caminos.

La composición y realización gráfica de este documento ha estado a cargo de:

Eduardo Contreras Villalobos.
Carlos Merino Ballesteros.

Han colaborado en la documentación gráfica de los trabajos:

José Suárez Gutiérrez.
José Antonio Medina Jiménez.
Tomás Guerrero de Arrate.
Marta Villalba Basabe.
Tom Estapé.
Paco Huerta.

Audiovisual y material fotográfico:

Dioni Comesana, fotógrafo.

El proceso de textos ha estado a cargo de:

M.^a Teresa Blanco Martín.
Pilar Muñoz Alvarez.
Trinidad Serrano Ríos.
Pino Cerpa Marrero.

PRESENTACION

UN DOCUMENTO PARA DEBATE

El presente documento constituye el de carácter propiamente propositivo de entre los que componen el Avance del Plan Insular de Gran Canaria. Está por ello, concebido para su divulgación y público debate preceptivos, de acuerdo con lo previsto en el art. 8 de la Ley 1/87 del Parlamento Canario, reguladora de los Planes Insulares.

El proceso de elaboración del Avance.

El inicio de los trabajos para la elaboración del Plan Insular de Gran Canaria se remonta a 1987. Ese año, tras la promulgación en marzo de la Ley 1/87 del Parlamento Canario, reguladora de ese nuevo tipo de Planes, la Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias encargó un primer documento, que sirviera de base pretendidamente ilusionante para abordar lo que, así, se reconocía como una nueva tarea, que no podía acometerse inercialmente desde premisas y planteamientos al uso en el planeamiento urbanístico. Ese primer trabajo, culminado ya en mayo de 1987, fue publicado en ese año por la Consejería como base de un debate, considerado necesario pero que apenas tuvo lugar.

Pese a no contar con ese contraste externo, siempre enriquecedor en todo intento analítico-planificador, la Consejería de Política Territorial encargó una fase adicional de trabajos, esta vez con carácter más monográfico, que culminó en mayo de 1988. Los “Documentos para un Plan Insular” producidos en esa etapa se referían a cinco aspectos considerados ya —a partir del primer documento de 1987— esenciales como contenidos de un Plan Insular: espacio costero, planeamiento urbanístico, desarrollo turístico, espacios naturales y asentamientos en el territorio. Adicionalmente y como consecuencia de esos estudios, esa fase concluyó ya en un documento de síntesis donde se recomendaba el tipo de Plan que parecía apropiado en cuanto figura de ordenación territorial. El Avance que aquí se presenta responde en gran medida al carácter y contenido concebidos en ese documento de 1988.

El Avance del Plan Insular: una propuesta del Cabildo Insular.

Ya durante el período de realización de esos trabajos previos, el Cabildo Insular, afrontando las competencias de formación del Plan Insular que le atribuía la referida Ley 1/87 del Parlamento Canario, adoptó el Acuerdo Plenario de acometer la redacción del Plan sobre la base de los estudios y propuestas hasta ese momento elaborados a instancia de la Consejería de Política Territorial.

A esos efectos, el Cabildo encargó los trabajos a la Oficina Insular de Planeamiento que, con el asesoramiento externo de Damián Quero Castanys —bajo cuya dirección se habían redactado los trabajos anteriores—, ha elaborado, desde junio de 1988, los documentos adicionales que han permitido culminar la fase de Avance.

Carácter y contenido del presente Documento.

El Plan que se está preparando se caracteriza ante todo como estratégico. Ello implica selección de contenidos y apuesta por una reestructuración del territorio insular.

La estrategia planteada apuesta prioritariamente por el turismo..., por un nuevo turismo, como sector que encierra el potencial de ser motor de una moderna economía especializada de servicios. Polémica quizás, esa apuesta se formula con toda rotundidad, en función de las oportunidades exclusivas de Canarias, y en concreto de Gran Canaria, para constituir el gran espacio subtropical europeo de ocio. Contribuir a construir éste es lo que se identifica y propone como el gran objetivo del Plan Insular.

Adoptada esa estrategia económica y la de orden territorial de considerar el espacio insular unitariamente en su conjunto, se han de cuestionar tanto la regulación urbanística como los instrumentos mismos a los que hasta

ahora se ha confiado indirectamente el control de la implantación en el territorio de las promociones turístico-inmobiliarias. Se requiere contar con nuevas “reglas de juego” sobre la base de nuevas premisas e incluso de renovados conceptos. Se trata de “tomarse en serio” el turismo. Lejos de presuponer entreguismo ante el fenómeno, se aboga por el control e incentivo de la producción de nuevos productos turísticos encaminados a captar nuevas demandas.

Cualificar y diversificar la oferta turística aparecen como objetivos instrumentales ineludibles. Por tanto, junto a una concepción estructural del territorio de la Isla —obligado referente de toda actuación— se desarrolla un conjunto de objetivos en términos operativos. El Plan, a la vez que se propone ser estratégico, ha de ser operativo. De ahí que se prevean actuaciones concretas y Operaciones Estrellas —de carácter instrumental en enclaves estratégicamente seleccionados— para su ejecución inmediata.

De modo selectivo —propio de todo enfoque estratégico— se proponen además Normas y procedimientos con los que regular la implantación turístico-inmobiliaria.

El Plan, con la intención, ante todo, de ser útil y eficaz, se concibe como conjunto de decisiones de distinto nivel y carácter..., una visión actual de la ordenación territorial de la que ya pueden encontrarse precedentes en la todavía corta experiencia de esa actividad de gobierno desarrollada por las Comunidades Autónomas, desde el momento en que han ido abordando el ejercicio de esta competencia exclusiva transferida desde el Estado.

El presente documento se destina ante todo a servir de base al debate. Un debate imprescindible... y en ausencia del cual difícilmente podrían adoptarse decisiones operativas. Si consigue provocar ese debate, el documento habrá cumplido su cometido.

Carmelo Artilles Bolaños.
Presidente del Excmo. Cabildo Insular
de Gran Canaria.

Gran Canaria, marzo de 1990.

A PROPOSITO DE LA EDICION DE ESTE TRABAJO

Durante la década de los años 80 se cubrió la mayor parte del territorio español con un mosaico de planes urbanísticos, preparados por los Ayuntamientos con decisión y dedicación de esfuerzos, y frecuentemente con preocupación innovadora e ilustrada. Esos planes, orientados a la reconstrucción de las ciudades, pretendieron ser decididamente urbanos, locales, municipalistas, atentos, como necesitaban estar, a las grandes cuestiones pendientes de la rehabilitación urbana y la reordenación del crecimiento, y negadores, por sobradas razones, de los enfoques territoriales y metropolitanos, vacuos y abstractos, que habían sido tan frecuentemente coartada para adoptar decisiones destructoras de los mejores valores de nuestras ciudades.

Pero cuando a final de la década se dirigió la atención a cuestiones que, tras esa experiencia, se manifestaban persistentemente irresueltas en algunos territorios —por ejemplo, en las costas turísticas o en las regiones metropolitanas— aparecieron problemas que requerían ser enfocados a otra escala y fuera de los límites hasta entonces ensayados de la disciplina urbanística. Los planes municipales, abordados con aquella preocupación “alternativa” y desarrollados con contenidos más precisos y formalizados que en los anteriores y ya desechados planes “de estructura”, habían perdido sin embargo en gran medida la condición estructural y la capacidad de enunciar estrategias de intervención.

Desde 1987, a propósito de iniciativas ilusionadas en algunas administraciones públicas, estamos empeñados en reconstruir esas capacidades del planeamiento territorial que, distraídas con otras preocupaciones más urgentes, se habían diluido en los años anteriores. A la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias hemos de reconocer la sensibilidad colectiva que desde siempre ha mostrado para apreciar el valor del buen orden territorial. Fue el Gobierno de Canarias el que nos propuso en 1987 trabajar para desarrollar ideas iniciales, de las que ya se adivinaba su valor potencial para resolver los problemas y aprovechar las oportunidades de los territorios insulares. Iniciativa que ha continuado con la misma convicción el Cabildo Insular de Gran Canaria hasta su culminación en este documento.

La inquietud surgía casi simultáneamente en otras regiones y territorios donde la complejidad de su organización física y las oportunidades latentes que se adivinaban, obligaban a romper límites de escala y método para encontrar nuevos instrumentos de intervención pública, y para reconducir iniciativas privadas hacia el desarrollo de nuevos modelos de organización y aprovechamiento culto del suelo.

La región de Madrid inició su planificación territorial en 1986, aunque a causa de la autolimitación competencial a que se confinó, se elaboró un Documento que de hecho se trataba tan sólo de un Plan de Protección del Medio Físico... ¡precisamente en una región metropolitana como Madrid! Pero fue en 1987 a raíz del debate profesional suscitado, cuando se elaboró un nuevo enfoque en nuestro documento “**Madrid: región metropolitana. Una estrategia territorial**” (1987).

Bilbao, en 1988, se replanteaba su condición metropolitana, disuelta en esta década con la caída del “Gran Bilbao” y la eclosión de la preocupación por la reconstrucción física de cada municipio de la comarca; empeño de brillantes resultados que sin embargo dejaba pendientes las principalísimas cuestiones de habilidad de la metrópoli para reconvertir su chasis físico, su estructura general, y para reponer sobre nuevos fundamentos su capacidad competitiva entre las ciudades líderes de Europa. El reto de encontrar el enfoque y los instrumentos para hacerlo lo asumimos, en paralelo a éste de Gran Canaria, en nuestro documento “**Bilbao: territorio metropolitano**” (1989), tras la iniciativa del Gobierno Vasco y de la Diputación Foral de Vizcaya, que nos ha permitido investigar modos operativos para dos situaciones tan diferentes... pero con tan significativas semejanzas: el dilema industria/terciario es el motivo de fondo del debate territorial en ambos territorios. Y no es casual, a pesar de la radical diferencia entre las situaciones de partida, que en la vieja ciudad vasca líder de la industria española y en la isla más emprendedora y deseosa de industrializarse, la función y las capacidades de la “opción terciaria” —sea metropolitana o turística— precisen un profundo debate antes de asumirse.

Y sobre ello, las experiencias simultáneas de organización de territorios turísticos, que hemos tenido ocasión de desarrollar en las Islas Canarias y en Mallorca, nos han permitido afrontar otro de los retos cuya resolución requería ir más allá del planeamiento urbanístico: la ordenación de la producción turística (urbanística e inmobiliaria), con sus peculiaridades y diferencias respecto a la producción de la ciudad residencial. Los trabajos de ordenación de la Isla de El Hierro, los trabajos previos para Gran Canaria y Tenerife, el Plan General de Calviá en Mallorca, con el contexto en que ha madurado la opción para Gran Canaria que aquí se presenta.

Nos satisface haber cumplido al menos la principal demanda que, primero el Gobierno de las Islas Canarias y luego el Cabildo Insular de Gran Canaria, nos hicieron al llamarnos: aportar al ya maduro y sensible pensamiento canario sobre el territorio, las corrientes e ideas renovadoras que sobre la capacidad de ordenarlo y desarrollarlo estaban surgiendo en otros lugares. Creemos que este diálogo profesional con la cultura insular grancanaria ha sido enriquecedor para las capacidades de instrumentar aquí una política territorial y turística, actual y renovadora. Al menos, deseáramos que haya sido tan provechoso como para nosotros lo ha sido el aprendizaje de una sensibilidad, como sólo aquí se encuentra, para entender y valorar el propio territorio. De modo que sólo esta informal unión entre las reflexiones que hemos aportado y los conocimientos y valoraciones de los profesionales del Cabildo Insular de Gran Canaria, es lo que ha hecho posible instrumentar en un documento propositivo las ilusiones y objetivos políticos que sus responsables institucionales nos propusieron desarrollar.

Gran Canaria, marzo de 1990.

Damián Quero y Eduardo Leira

AGRADECIMIENTOS

A los organismos públicos e instituciones que han prestado su colaboración y aportado sus conocimientos e información para hacer posible el Plan Insular de Gran Canaria:

Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias.
Consejería de Obras Públicas del Gobierno de Canarias.
Consejería de Educación del Gobierno de Canarias.
Gestión Urbanística de Las Palmas, S. A.
Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de la Provincia de Las Palmas.
Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Las Palmas.
Colegio Oficial de Arquitectos de Canarias.
Demarcación de Costas de Canarias.
Centro de Estadística y Documentación de Canarias (CEDOC).
Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
Casa Museo de Colón del Cabildo Insular de Gran Canaria.
Centro Atlántico de Arte Moderno (CAAM).

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION: BASES PARA UN PLAN INSULAR DE ORDENACION TERRITORIAL	13
1. Sobre la Ordenación del Territorio y el enfoque del Plan Insular	15
2. Alcance, papel y contenidos del Plan Insular	21
II. EL MARCO DE REFERENCIA	29
3. Recursos y oportunidades: el turismo como apuesta de futuro ..	31
4. La actividad turística: entre la industria y los servicios. Algunas tesis que refuerzan la opción estratégica por una política turística de calidad	39
5. El papel de Gran Canaria... sus factores diferenciales en el gran espacio europeo de ocio que pueden ser las Islas Canarias	45
III. ESTRATEGIA TERRITORIAL	47
6. Tesis y premisas a partir de las cuales se elabora el Plan. Nueva conceptualización del turismo e importancia estratégica del territorio	49
7. Los grandes objetivos del Plan Insular	55
8. Una estrategia territorial para la Isla	59
IV. PRINCIPIOS Y BASES CONCEPTUALES DE ORDENACION TERRITORIAL DE UN GRAN ESPACIO EUROPEO DE OCIO. BASES DE POLITICA TURISTICO-URBANISTICA	63
9. Distinción entre asentamientos de residencia permanente y aquéllos cuyo destino sea el alojamiento temporal (turístico)	65
10. La cuestión de la densidad	69
11. El concepto de “producto turístico”	71
12. Alojamiento temporal y oferta complementaria. Tipos	73
13. Espacios naturales y agrícolas en el espacio turístico	75
14. La homologación del producto turístico como medio de controlar y encauzar la implantación en el territorio de la actividad turística	77
15. La idoneidad de la categoría “no programado” del suelo urbanizable para regular la implantación turística en el planeamiento general municipal	79
16. Suelo de interés estratégico insular. Subplanes y enclaves destinados a operaciones singulares. Conciertos interadministraciones	81
17. Incentivos y contrapartidas vs. limitaciones ante la actividad inmobiliario-turístico-urbanística. La oportunidad del urbanismo concertado	83
18. La cuestión del dimensionado de la oferta agregada de alojamiento... un resultado y no un “a priori”	85

V. LA PROPUESTA DE ESTRUCTURA TERRITORIAL INSULAR: UNA ESTRUCTURA CORREGIDA PARA UN TERRITORIO FUERTE Y RECIENTEMENTE ALTERADO ..	89
19. La nueva estructura general del territorio insular: hacia una estructura que concilie la forma de la Isla y de sus relieves con el uso del territorio	91
20. Los rasgos básicos de la nueva estructura	95
21. El modelo general de accesibilidad. Las relaciones entre las partes del territorio	97
22. Consolidación de la función y carácter capitalinos de Las Palmas y ordenación de sus relaciones metropolitanas con su entorno ...	99
23. Organización y estructuración del nuevo territorio residencial del Sureste	101
24. Estructuración y crecimiento del territorio turístico del Sur entre San Agustín y Veneguera	103
25. Reorganización del sistema de asentamientos del Norte	105
VI. OBJETIVOS OPERATIVOS DEL PLAN INSULAR, ORGANIZADOS EN SUS LINEAS ESTRATEGICAS	109
A. ESTRUCTURA TERRITORIAL	111
A-1. Infraestructuras viarias	111
A-2. Sistema de grandes instalaciones, infraestructuras y centros singulares de actividad relacionados con el transporte y con las actividades insulares de exportación e importación	125
A-3. Troncos e instalaciones de los sistemas de saneamiento integral, abastecimiento y desalinización de agua, y elementos principales del sistema de riego	129
A-4. Instalaciones de servicios y equipamientos sociales de rango insular	131
A-5. Consolidación de la nueva estructura insular de asentamientos residenciales	133
B. ORGANIZACION TERRITORIAL DEL TURISMO	139
B-1. Cualificación y crecimiento controlado de la actividad turística en la capital insular	139
B-2. Estructuración y extensión de los núcleos turísticos de la costa Sur entre la Punta del Tarajalillo y Arguineguín	143
B-3. Establecimiento de las dimensiones y del modo de localizar actividad turística en los haces de barrancos paralelos de la costa entre Arguineguín y Veneguera	151
B-4. Dotación al territorio insular de enclaves e instalaciones aisladas para la acogida de visitantes en régimen de alojamiento temporal por motivos especiales	161
B-5. Fondo Insular para la Rehabilitación del Espacio Urbano Turístico (FIRT)	163

	Página
C. SISTEMAS NATURALES	165
C-1. Protección de los Espacios Naturales	165
C-2. Control de núcleos rurales y asentamientos diseminados ..	171
C-3. Asentamientos turísticos especiales en el espacio rural	175
D. ESPACIO COSTERO	185
D-1. Sistematización y regulación de las medidas de protección y de los usos	185
D-2. Obras marítimas	187
D-3. Instalación de actividades náuticas	189
VII. NORMAS DEL PLAN	191
VII-1. Contenidos propiamente normativos	193
VII-2. Normas y Directrices para proceder a la revisión del planea- miento general municipal	199
VII-3. ¿Una Ley turístico-urbanística de medidas urgentes?	200
VIII. CONSIDERACIONES SOBRE LA PROGRAMACION Y LA GESTION DEL PLAN INSULAR	201
VIII-1. Actuaciones inmediatas: elementos infraestructurales y opera- ciones estructurantes (“Operaciones Estrella”). Estrategias zonales y criterios de programación	203
VIII-2. La homologación de los productos turísticos y el control de los ritmos de producción de nueva oferta turística	213
VIII-3. Entes u organismos específicos para gestionar y ejecutar las propuestas estratégicas del Plan Insular	216

I

INTRODUCCION: BASES PARA UN PLAN INSULAR DE ORDENACION TERRITORIAL

SOBRE LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y EL ENFOQUE DEL PLAN INSULAR

1

El Plan Insular constituye hoy el instrumento de ordenación territorial con que cuenta la Comunidad Autónoma de Canarias. Su establecimiento legal —mediante la Ley 1/87 del Parlamento Canario— es ya en sí mismo una apreciación de la oportunidad de acometer su redacción en cada una de las islas.

Con buen criterio, la Ley establece su alcance y contenidos de forma abierta, remitiendo la definición más precisa de aquéllos a la elaboración concreta de cada Plan. Más allá de su genérica intención de racionalidad, la creación de esta nueva figura evidencia el reconocimiento de la condición supra-municipal que tienen determinadas cuestiones que han de constituir objeto de la ordenación territorial y que, por tanto, han de abordarse a la escala insular o subinsular, superando la demarcación municipal. Implícitamente reconocida en la Ley, esa “superación” encierra obviamente otra serie de problemas de índole política y procedimental. Y es que no solo razones de orden territorial general, sino incluso cuestiones particulares tales como la actividad inmobiliaria, refuerzan la necesidad del enfoque de escala grande. De modo que ese punto de vista no sólo se hace necesario por razones de índole técnica (la racionalidad del planeamiento urbanístico), sino incluso por la preocupación por alcanzar un mayor grado de equidad en la distribución de rentas, y en definitiva porque las decisiones municipales que condicionan cuestiones estratégicas insulares o regionales necesitan un marco de referencia supramunicipal que las legitime.

No puede, pues, acometerse un Plan Insular dando por supuesto su carácter y alcance, ni, en menor medida,

sus contenidos. No podría acometerse rutinaria y acríticamente, en supuesta asimilación a los planes urbanísticos, más “rodados” por una experiencia de elaboración continuada en España desde hace ya años y que hoy lleva por lo general a afrontarlos de modo casi automático. Hacerlo así para este Plan significaría desaprovechar la ocasión —que en principio ofrece, por su novedad— de replantear los modos de intervención, constatadamente viciados, de la experiencia anterior, y entrañaría, además, un riesgo evidente de desproporción entre medios y resultados (e incluso de inutilidad), como ya ocurrió en el caso de viejos ensayos de planeamiento a escala insular.

Parece en consecuencia que un Plan Insular sólo debería acometerse —máxime en las islas más grandes y complejas del Archipiélago— a partir del **convencimiento de su necesidad**. No basta, en principio, que se le “suponga” una capacidad racionalizadora genérica. Debería lograrse previamente una mayor explicitación —incluso con el máximo consenso político— sobre **lo que se entiende o se considera como problema**. Los lugares comunes o simplismos reduccionistas con que se suelen caracterizar los “problemas” no siempre constituyen la clave de la cuestión. Antes al contrario, a menudo contribuyen a distorsionar su misma formulación. Como en todo proceso de planificación o planeamiento, esa formulación (tantas veces “reformulación”) de las cuestiones a abordar es el único medio de poder resolverlas.

No obstante, esa necesaria reformulación o incluso nueva conceptualización —que se deriva del análisis de la realidad actual—, aunque también necesaria, tampoco resulta

suficiente. Máxime cuando la conclusión que del diagnóstico se deduce es que un Plan Insular que tienda —ambiciosamente sin duda— a ser útil, no logrará serlo si cree que su finalidad o su máxima pretensión posible es hacer en el territorio “lo mismo” (pero “mejor”) que hace el planeamiento urbanístico. Esta conclusión a la que llegamos después del análisis realizado, constituye al tiempo un punto de partida esencial y un argumento central en la propuesta que aquí se formula.

El planeamiento urbanístico, el de escala media y menor, no sólo es insuficiente; resulta inadecuado para dirigir y controlar —en definitiva para gobernar— los procesos territoriales que hoy se dan en Gran Canaria y, en general, en el territorio canario. Esa inadecuación se manifiesta de modo especialmente grave en relación con el fenómeno turístico, que muestra características, procesos y modos diferentes a los normales de la ciudad, para la que fueron concebidos sin embargo los instrumentos y técnicas urbanísticas con los que, mimética e inercialmente, se viene abordando la regulación y control de la urbanización turística. La susodicha inadecuación —por encima de una discutible y muy singular “funcionalidad”, que necesitaría para ser operativa asegurarse unas permanentes condiciones de permisividad—, tendencialmente conduce a una degradación técnica del propio planeamiento. Nadie reclama su “mejora” e incluso los intentos de hacerlo —quizá siempre lastrados por los voluntarismos— chocan con la inadecuación de los instrumentos, cuya definición en la legislación del suelo es poco acorde con los procesos reales que tienen lugar en el territorio. Ello no sólo se produce en lo relativo a la producción de oferta turística. El planeamiento urbanístico, e incluso los instrumentos de protección de espacios naturales, en ausencia de gestión posterior, resultan insuficientes frente a procesos de degradación de suelos, que están las más de las veces motivados por el abandono de cultivos improductivos. En esa situación, la mera clasificación/calificación de suelo —instrumento casi único con que puede jugar un Plan General y no digamos unas Normas Subsidiarias— resulta insuficiente. Constituye un instrumento protectorio o cautelar, que opera “en negativo”, tanto cuando se utiliza para acotar (o “restringir”) la porción de territorio susceptible de ser urbanizada y edificada como, sobre todo, cuando sirve para definir de forma residual el suelo que la legislación urbanística nacional denomina —con idéntica visión residual— “no urbanizable”. Por su parte,

la tendencia reciente a establecer “variopintas” categorías en esta clase de suelo, con frecuencia termina siendo poco más que un “adorno” de planeamiento urbanístico, que encubre de hecho su insuficiencia e incapacidad para controlar y propiamente “ordenar” las actuaciones y procesos —en la implantación turística— de índole urbana.

Buscando por métodos imposibles la adaptación de las figuras legales de planeamiento urbanístico a la producción turística, se elude la programación —y con ella la aplicación de la temida figura del Plan General— creando en torno a ella una curiosa y maniquea imagen de rigidez y dificultad. Ciertamente es que los procesos de implantación de oferta turística son aun en menor medida susceptibles de encorsetarse en una programación rígida y prefijada secuencialmente de modo determinista, y que esa dificultad se ha verificado también en los procesos de crecimiento y transformación propiamente urbana. Sin embargo, la dificultad ha impulsado la creación de formas alternativas —más flexibles y sin duda más sofisticadas— de programación, que podrían traducirse a la regulación de los procesos de ocupación de nuevo suelo por la oferta turística. Sin embargo, en nuestras islas la tendencia ha sido la de rehuir todo intento de programación, mediante la expresa renuncia a utilizar la figura del Plan General. Con ello se hace imposible —y ello puede resultar de mayor trascendencia— utilizar una categoría de suelo, el “Urbanizable No Programado”, y una figura de planeamiento, el “Programa de Actuación Urbanística” (PAU) que, dentro de la vigente legislación urbanística, es la figura que parece ofrecer —pese a su escasa utilización hasta ahora— la mayor adecuación potencial a la intrínseca aleatoriedad de las actuaciones turísticas, cuyo desarrollo se deriva especialmente de criterios de oportunidad.

En definitiva, esa primera enunciación de problemas que surgen de una evaluación crítica de la experiencia acumulada en el urbanismo turístico, remite a cuestiones más generales que no pueden dejar de considerarse en la búsqueda de una concepción útil del Plan Insular. Son cuestiones propias de la ordenación territorial, que han sido durante largo tiempo olvidadas. Algunas han de ser repuestas en una concepción renovada que, por supuesto, no puede dejar de tener en cuenta la experiencia del planeamiento urbanístico, donde sin duda encontrará sus más importantes, si no únicas, bases operativas de aplicación.

Consideraciones más generales en torno a la ordenación del territorio.

La **ordenación del territorio** constituye hoy en las Comunidades Autónomas una competencia constitucionalmente reconocida como plena o exclusiva, pero cuyo ejercicio no cuenta con ninguna experiencia. Pese a que procede (teóricamente) de una **transferencia** desde el Estado, es de hecho una actividad que está por estrenar. Aunque responde a un concepto acuñado, ni sus antecedentes teóricos, de amplio espectro y procedencia diversa, ni sus anteriores balbuceos de aplicación, que nos remontan en España a los años 60, pueden hoy esgrimirse como base para la definición de su alcance y contenido, ni siquiera como legitimación de su aplicación.

En el marco de la descentralización regional del Estado, en las nuevas instituciones y con la nueva capacidad de autogobierno (dentro de la cual la actividad de ordenar el territorio se configura como una **actividad “de gobierno”**), ésta de la ordenación territorial aparece incluso como la competencia de carácter más específico y definitorio (diferencial respecto al Estado) que presentan los gobiernos regionales. En nuestra Comunidad Autónoma esa actividad de gobierno está transferida a los Cabildos, en cuanto a su capacidad de formación del Plan Insular.

Su génesis y encuadre institucional en la compartimentada Administración pública se encuentra en la legislación urbanística. No obstante, a la “gran escala” subregional o incluso regional en que la actividad “ordenadora” ha de afrontarse, siempre ronda la idea de recuperar su acepción de “planificación”, de contenido fundamentalmente económico y social, y expresión en último término de naturaleza y contenido potencial propios de la planificación regional.

Desde esa perspectiva, la actividad encerraría una componente más acusada “de gobierno”, pero para ello habría de reconocerse como actividad “horizontal” —frente a las de carácter sectorial, propias de las distintas Consejerías— destinadas a integrar o compatibilizar al menos las distintas políticas y medidas a adoptar por distintos organismos sectoriales. No obstante, las dificultades de aceptación de una tal visión resultan evidentes, máxime si se tiene en cuenta que el esquema compartimentado al que antes aludimos se ha trasladado con bastante mimetismo desde la organización de la Administración del Estado a la Autónoma.

La función expresamente planificadora está hoy en desuso en la Administración del Estado. La Constitución la contempla como posibilidad, pero en la actualidad, con el predominio de las ideas y políticas neo-liberales, se tiende a ver como pura evocación del pasado. Los gobiernos regionales tampoco han abordado hasta ahora su, en todo caso, escasa capacidad de planificación, condicionada por sus reducidas competencias en cuestiones de política económica, casi exclusivamente en manos del Estado.

La ordenación del territorio no puede, pues, concebirse hoy como expresión o medio de instrumentalizar una planificación regional. Cuestionada desde el punto de vista teórico y conceptual, la planificación tendría, además, difícil encuadre en el actual esquema institucional: planteada desde una Consejería de Política Territorial, entraría en conflicto de competencias con otras Consejerías y, en primer lugar, con la de Economía y Hacienda. Esas consideraciones pueden hacerse en todas las regiones; no son específicas de Canarias, incluso con la descentralización insular en los Cabildos de ciertas competencias más directamente vinculadas al territorio.

En consecuencia, partiendo del hecho de que se ha abandonado cualquier pretensión de planificación regional —en la ahora ya vieja línea de los Planes de Desarrollo Regional— y que no se conoce ningún atisbo de voluntad de acometer esa actividad, no cabe pensar en abordarla sustituyéndola ni directa ni indirectamente por las figuras de ordenación del territorio de que disponen las distintas regiones. Ese reconocimiento sin embargo no puede obviar la necesidad de contar con un **marco de referencia**, de orden **estratégico**, al que remitir y en último término en el que legitimar las decisiones y medidas que se articulen desde la ordenación territorial.

Si bien esa necesidad (de marco referencial) surge de forma genérica en toda región que pretenda hoy abordar la ordenación de su territorio, en estas islas se agudiza. La razón es clara: la actual base económica de éstas, derivada de su condición de economía de servicios (sobre todo turísticos) no sólo está insuficientemente reconocida por las instancias regionales, sino que se viene considerando como un “mal menor” (el turismo) con el que al fin y al cabo se cuenta, sin que haya constituido (ni ahora ni antes) un objetivo pretendido —y menos de primer orden— para la economía canaria. Este objetivo no ha aparecido ni en la política económica ni, por supuesto, en los escasos y ahora ya remotos balbuceos de planificación regional de las islas.

El contraste —incluso la pura contradicción— entre la realidad económica de la región y la estructura económica “deseada” podría ya hoy considerarse “secular”. No es que no se hayan dado casos en que el reconocimiento de esa realidad se haya traducido en medidas políticas, como fue la incorporación de Canarias a la C.E.E. Con todo, todavía parece que queda un largo trecho hasta llegar a reconceptualizar la economía canaria en concordancia con ese tipo de decisiones, y hasta poder disponer de una tal conceptualización como referente para la ordenación territorial. Es más, resulta sintomático que el antedicho precedente esté hoy sometido a discusión, junto con el cuestionamiento del Régimen Económico Fiscal, al tiempo que, una vez más, pueda cuestionarse el turismo tras la mala coyuntura del año 89. En todo caso, el marco de referencia de la actividad económica no está suficientemente explícito. Se echa en falta, sobre todo, una definición política respecto al turismo como actividad económica y respecto al papel que se pretende que juegue en la economía canaria. Definición que sería de gran utilidad, a efectos operativos, tanto para emprender todo intento planificador, como para legitimar la aplicación de unas nuevas figuras de ordenación territorial, si es que se quiere que éstas lleguen a ser útiles y susceptibles de implementación real.

La conveniencia de que esa definición política se produzca es una de las principales conclusiones de los trabajos de elaboración de este Plan, quizá la de mayor entidad estratégica de cuantas se derivan del diagnóstico realizado. En ausencia de esa definición, la inercia de las ideas “tradicionales” o de los prejuicios respecto a la actividad turística —inercia que afecta tanto a las instituciones como a la opinión pública—, favorece el mantenimiento de posiciones exclusivamente defensivas frente a esa actividad. Posiciones que, una vez más, están teniendo reflejo en las políticas aplicadas e, incluso, en las propuestas concretas de “restricción” cuantitativa del número de “camas” como casi exclusivo objetivo de la ordenación territorial y urbanística. La **insuficiencia de esta aproximación cuantitativa** constituye otra de las conclusiones del diagnóstico que ha precedido a la redacción de esta propuesta de Plan. El análisis del planeamiento urbanístico —anterior o presente— y las consideraciones que aquí se hacen respecto a lo que podría ser un nuevo enfoque de la ordenación territorial, plantean serias dudas sobre si el tratamiento de la implantación turística —en tanto que gran factor de transformación del territorio en las islas— puede reposar sobre premisas tan esquemáticas y simplistas.

Haya o no un “proyecto regional” como marco estratégico de referencia, la ordenación del territorio ha de tener algunos contenidos y características propias, específicas y diferenciales de lo que —sobre todo en la tradición anglosajona— se entendió, en una práctica hoy casi en desuso, como Planes de Desarrollo Regional. La ordenación del territorio no puede concebirse como un “subproducto” deducido de manera determinista, ni menos aún automática, de opciones de política económica. Ha de tener en cuenta éstas, incluso contribuir a concretarlas reclamando su condición de específico marco de referencia en que apoyar sus propuestas. Pero, en todo caso, ha de tener entidad propia y diferencial.

Es preciso hacer una reconsideración a fondo de los intentos de regular rutinariamente los desarrollos turísticos mediante instrumentos (de la legislación urbanística) concebidos desde y para los procesos urbanos. En ese propósito han de inscribirse las recomendaciones que aquí se hacen sobre la “homologación” del producto turístico por analogía con la regulación de los productos industriales, homologación que vendría no tanto a sustituir sino más bien a proporcionar un nuevo sentido a instrumentos como la clasificación/calificación del suelo de los Planes urbanísticos.

Esa nueva conceptualización exigiría, además, modificar, incluso sustancialmente, los mecanismos procedimentales de ordenación del turismo, a partir del reconocimiento de que su implantación responde de hecho a un proceso de **concertación público-privada**. Esa implantación se ha de desarrollar de acuerdo con responsabilidades hasta ahora nunca claramente delimitadas, pero exigibles de hecho a los dos tipos de agentes, públicos y sobre todo privados, que intervienen en su organización.

Resulta fundamental destacar la necesidad de la elaboración de una **estrategia territorial** (expresa) que a su vez, en esta región, ha de partir de una necesaria **reconceptualización previa del producto turístico**, aportación ésta a la que se dedica especial atención en estos trabajos. En primer lugar, es preciso cuestionar la identificación (arrastrada) entre la implantación turística y los procesos y modos clásicos de extensión urbana.

En nuestra Comunidad Autónoma, hoy, la realidad exige la consideración del turismo como objeto principal de toda ordenación territorial. ¿No fue acaso el fenómeno turístico y su desbocado proceso de implantación en el terri-

torio el que motivó el establecimiento mismo de los Planes Insulares? Ello remite a la condición del territorio, desde una visión integral de éste, como obligado componente de la oferta turística. Para la industria turística el territorio no es —ni puede ser—únicamente el obligado soporte físico para sus instalaciones, como ocurre con otros usos o actividades. El territorio —en el más amplio sentido y no sólo la porción del mismo que se urbaniza y se edifica para el alojamiento turístico—, constituye un componente esencial del producto turístico mismo. El recurso natural exigido no es sólo la playa; la implantación turística requiere otras componentes territoriales, que de hecho inciden en toda actuación, pero que han tendido —por la forma en que se ha producido la ocupación del espacio— a minusvalorarse o a tomarse escasamente en consideración por parte de la iniciativa privada.

El ámbito insular como espacio idóneo para abordar la ordenación territorial.

En la particular configuración fraccionada de la región canaria, la “Isla”, y por tanto el Plan Insular, aparecen respectivamente como el obligado ámbito y la figura

idónea para abordar la ordenación territorial. Ello responde, más allá de elementales razones de topología, a la organización política de que se ha dotado esta Comunidad Autónoma, que exalta el peso relativo de las islas menores en el conjunto.

La conveniencia de contar con ese “proyecto regional” a que se ha aludido, quizá hiciera aconsejable su formalización en algún tipo de documento que, más adelante, podría llegar a configurarse a modo de “Directrices Regionales”. A semejanza de otras CC.AA., ello podría surgir, precisamente, como consecuencia del proceso de ordenación del territorio y, en este caso, a propósito de la elaboración de los Planes Insulares.

Sin embargo, no puede dejar de señalarse que la elaboración y aprobación de los Planes Insulares —y en concreto el de Gran Canaria— no tiene por qué supeditarse —como tampoco lo hace la Ley que los habilita— a la previa formulación de un “proyecto regional”, y en menor medida de unas posibles Directrices Regionales tal y como podría quizá deducirse de una ya superada concepción piramidal y “en cascada” del planeamiento. Antes bien, la construcción de ese “proyecto regional”, cualquiera que sea su formulación, ha de concebirse con realismo y, en definitiva, como algo que se “hace al andar”.

ALCANCE, PAPEL Y CONTENIDOS DEL PLAN INSULAR

2

En gran medida, la reciente experiencia de la nueva legislación propia de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio —que es aún escasa pero permite ya extraer enseñanzas—, no ha hecho sino reproducir, con ligeros retoques, la figura de la “coordinación territorial” ya contenida en la Ley del Suelo: los PDTC (Planes Directores de Coordinación Territorial). Esta figura de planeamiento había sido puesta en cuestión desde años antes y de modo generalizado; por ello, las nuevas legislaciones autonómicas, al enunciar sus nuevas figuras de ordenación territorial se han distanciado formalmente de algunos de los aspectos más criticados de los PDTC, tales como su carácter centralizado, por el que toda decisión debía adoptarse en la cúspide del Consejo de Ministros. Ahora, eliminado ese tipo de rigideces, las “nuevas figuras” que ya ha introducido la legislación autonómica parecen haber tendido a la dilución de la concepción normativo-vinculante de las decisiones —de todas las decisiones— incluso introduciendo la nueva denominación de “Directrices” frente a la de “Plan”, pero sin embargo apenas han trastocado los contenidos, y poco los modos y procedimientos desde los que intervenir en el territorio. En las Islas Canarias, una de las primeras Comunidades que estableció la figura, subsiste en todo caso la denominación de “Plan” referida a los de ámbito insular.

Es posible que la única forma de establecer un marco coherente de decisiones de alcance jurídico y administrativo sea la del “Plan”. Podría argumentarse que sólo así se introduce en las instancias administrativas el consiguiente marco de referencia. Ahora bien, la propia práctica administrativa —dada la compartimentada sectorialización

de las Administraciones— muestra que, de hecho, por más que se haya pretendido formular Planes globalizados, sintéticos, intersectoriales y, ahora, “de coordinación interadministrativa”, nunca terminan siendo tales cosas, ni aplicándose como tales, y tienden a adquirir finalmente, en su aplicación, un carácter de planes o programas sectoriales. Pese a que el territorio sea consustancialmente sintético —es el mismo territorio en el que intervienen, “colocan cosas” y controlan todas las Administraciones y dependencias sectoriales de éstas— cada organismo público viene a entender el ámbito de actuación como “competencia” propia.

Podría pensarse que, en principio, con el cambio de denominación (“Directrices” en lugar de “Plan”) se estaría pretendiendo reconducir el carácter de la figura, es decir, superar el concepto de “determinaciones” (vinculantes y preestablecidas en la figura misma) por el de “directriz” como conjunto de instrucciones para que otros ejecuten, e incluso diseñen y programen en segunda o última instancia. Pero, pese al cambio de denominación, las figuras de Ordenación del Territorio en las nuevas legislaciones autonómicas han seguido mimetizando a los PDTC. Es más, asumiendo quizá con realismo, pero en el colmo de la incoherencia conceptual, que el objeto competencial “específico” del organismo promotor de la “ordenación territorial” es el espacio “no urbano”, las nuevas figuras han prestado una atención preponderante —y casi exclusiva— al espacio rural. Tanto en su definición legal como en su aplicación, se han centrado en establecer una sofisticada gama de protecciones del Suelo Rústico y una disciplina específica para él, porque, y así ha llegado a argumentarse ¡ésta es la parte del territorio que no es competencia de los Ayuntamientos!

A la ordenación territorial le es propia, como atributo principal, la **síntesis** (tan propia de todo concepto operativo de territorio) pero a su vez (y seguramente por ello todavía no ha encontrado su específico objeto ni un encaje administrativos) se solapa entre las competencias del Estado, de las Consejerías o Departamentos Sectoriales dentro del correspondiente Gobierno Autonómico, del Cabildo en el caso canario, y de los Ayuntamientos. Cierto es que todos los niveles administrativos tienen reconocido algún ámbito de competencias exclusivas en relación con el territorio. Ahora bien, como la competencia de “ordenar el territorio” se asigna en exclusiva a los Gobiernos Autónomos —y en concreto a una Consejería o Departamento dentro de éstos—, y aún en nuestra Comunidad Autónoma es compartida con los Cabildos Insulares, resulta que precisamente esa actividad administrativa es la que, por su relativa novedad, ya que en la práctica antes no la había emprendido casi nadie, y por lo acuñadas que están otras competencias sectoriales y de ordenación urbanística, encuentra mayor dificultad de implantarse. En definitiva, que para cumplir efectivamente su cometido (propriadamente de “ordenación”) la nueva competencia interfiere al menos, cuando no “invade”, competencias reconocidas y más consolidadas en la práctica, de otros organismos e instancias.

Esa dificultad se manifiesta entre los distintos organismos inversores incluso dentro de un mismo nivel administrativo (por aquello de que quien invierte desea organizar por sí mismo el objeto de su inversión), que cifran su poder ejecutivo-administrativo en la mayor cuantía del presupuesto (el organismo “ordenador” suele tener un presupuesto mucho más reducido). Y también ocurre así frente a los Ayuntamientos con su reconocida “autonomía municipal”, que se aplica entre otras cosas, pero principalmente, al planeamiento urbanístico. Cierto es que éste está tutelado por la Comunidad Autónoma (y en parte por los Cabildos en nuestro caso), pero la “tutela” se convierte en un control a posteriori que, aplicándose ya en fase final, no permite compartir la concepción ni elaborar coordinadamente iniciativas ordenadoras. Esa idea de compartir la ordenación con los Ayuntamientos, con la posibilidad además de introducir criterios e incluso determinaciones de obligado cumplimiento, aparece como el objeto más específico y deseable del Plan Insular.

Una iniciativa de ese tipo podría prosperar mediante el Plan Insular, pero sólo en la medida en que se encuentre un modo de adoptar decisiones, y unas decisiones mis-

mas, que no pretendan tratarlo “todo”, ni hacer las cosas del mismo modo en que lo hacen otros organismos o niveles administrativos. Esto último equivaldría a pretender de hecho suplantar la tarea de los demás en una falaz pretensión de globalidad que, más allá de su dificultad desde un punto de vista conceptual, se torna imposible en la práctica administrativa, al tratar de “ocupar” el campo competencial de otras instancias públicas.

Ese que criticamos es precisamente el punto de vista que conduce a una concepción del Plan Insular (o de las Directrices en otras Comunidades) como figura administrativo-urbanística, en definitiva como “super-Plan” o “Plan de Planes”, en la pretensión de adoptar el mismo tipo de decisiones de los demás: calificando suelo en competencia —siempre contestada— con los Planes Generales, estableciendo trazados y decidiendo inversiones infraestructurales que multitud de organismos han de ejecutar, etc. Concedido así, el Plan llegaría a ser un documento puramente teórico o, en cualquier caso, una suma de conflictos. Es más, la experiencia muestra que tienden, o bien a restringirse y diluirse sus contenidos, limitándose a cuestiones respecto a las que nadie se oponga —por su irrelevancia o redundancia con otras decisiones—, o bien a bloquearse antes de su aprobación.

Se podría —y sería muy probablemente bien saludado por todos los niveles competenciales— introducir en este tipo de planes acciones que estuviesen previamente contrastadas y aceptadas por todos los tipos, niveles y ámbitos de competencias. Pero ello sólo sería metodológicamente posible de conseguir en la medida en que fuesen **acciones selectivas**, sólo sobre algunas áreas del territorio; no extendidas a todo él, ni pretendiéndolo todo.

Más allá de su teórica definición legal, en la práctica hay que encontrar la modalidad y el “campo” propios de decisiones del Plan territorial y el camino particular de adopción de éstas. Ese campo propio debiera ser, en primer lugar, el **estratégico**, legitimador del resto de decisiones, variadas en escalas, contenidos, y modalidades, de tal modo que si se adoptan desde el propio Plan sea sólo porque se va a actuar también de modo distinto al habitual. Las decisiones de actuación han de ser adoptadas en todo caso, aunque con modalidades diversas, de modo **concertado**. En ello se resume el entendimiento conceptual del Plan como **conjunto de diferentes decisiones y propuestas**.

La Directriz como conjunto de decisiones y propuestas adoptadas a distinto nivel y escala, y mediante diferentes procedimientos.

El Plan Insular en todo caso se ha de apoyar principalmente en un **planteamiento estratégico**, partiendo del entendimiento de la Isla y de sus oportunidades y aportando un cuadro de objetivos que se pueden alcanzar mediante un conjunto de normas, directrices y acciones potencialmente desencadenantes de procesos de transformación.

Aquí es donde se cifra la gran apuesta del Plan Insular. Es una estrategia que no se puede imponer por la mera fuerza competencial ni por el rango normativo de esta figura de planeamiento. Para llevar adelante un proyecto de este tipo es preciso “convencer”, tanto con buenos argumentos de contenido y verosimilitud de los objetivos, como comunicando bien. No se trata de una actividad consuetudinaria, ni se dispone de referencias bien experimentadas en otros lugares, ni incorporadas a la visión cotidiana de estas cuestiones. Así que, tanto entre los organismos que hayamos de consensuar el Plan, como hacia fuera, ante quienes deban participar en sus acciones o conformar el ámbito de opinión que las haga posibles, y obviamente ante los ciudadanos, es necesario un excepcional esfuerzo comunicador, capaz de informar y transmitir tanto sus contenidos como, sobre todo, la confianza necesaria para desarrollarlos.

La estrategia, pues, ha de “convencer” y consecuentemente ha de ser previamente objeto de consenso interadministrativo, en definitiva político. Sólo en ese caso contará con legitimidad para desarrollarse, y aún para ello necesitaría prestigiarse adoptando algunas decisiones (no todas las decisiones posibles) de índole, carácter y ámbito voluntariamente “acotado”, aunque se les suponga posterior efecto difusor y gran incidencia en otros ámbitos. ¿Qué significa esa “acotación”? En cuanto a su **ámbito** propio, que su contenido sea doble: de un lado, que aporte un esquema del conjunto del territorio o incluso una nueva conceptualización de su condición misma, como recurso propiamente estratégico, a modo de referente al que se tiende. El modelo o estructura de referencia no requiere poseer un expreso valor normativo-jurídico; basta que sea un referente consensuado.

De otro lado, aquella condición de carácter y ámbito acotado requiere la **selección de algunos enclaves necesaria y justificadamente estratégicos**, es decir, donde las inter-

venciones que se propongan tengan capacidad de transformación (y cambio de imagen) tanto en sí mismas como por los efectos que potencialmente difundan en su entorno inmediato, o se induzcan más allá de éste, o incluso puedan desencadenar “efectos demostración” en otros lugares de la Isla.

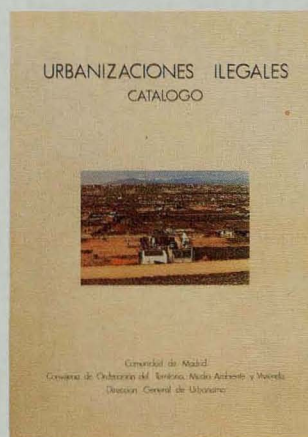
Una vez hecha la “selección” estratégica, no debe pretenderse que el Plan haga las funciones de “planeamiento general” respecto a esos enclaves. Ello podría ser necesario en algunas ocasiones, en la medida en que fuese preciso modificar algún plan vigente. Ahora bien, aún en los casos en que se requiera proceder a modificaciones puntuales —o incluso, por su entidad, a la revisión parcial anticipada de planes municipales— ello no es lo relevante. No se trata de sustituir ni suplir esa función municipal, sino de pasar a adoptar decisiones ejecutivas y operativas, en las que el planeamiento ha de constituir tan sólo un paso previo y necesario, pero donde lo importante es que se han de insertar en un **proceso de intervención completo para su ejecución**. Ello sólo será posible en la medida en que se actúe en ámbitos acotados, cuyo tratamiento sea considerado excepcional. Es decir, en unas zonas que se “excluyan”, por así decir, del normal procedimiento de ordenación/regulación. Además, esa “exclusión” de enclaves sólo estaría legitimada para preparar una acción inmediata sobre ellos. El modo de hacerlo —la “exclusión” del procedimiento normal— requeriría diseñar un procedimiento especial. Este prevería, en primer lugar, un concierto con las instancias públicas implicadas: Ayuntamientos, Cabildo y Gobierno de Canarias, tal que pudiera permitir un ejercicio convenido de las competencias de los primeros, no ejecutadas necesariamente por los segundos, sino por las entidades que se constituyesen ad hoc para llevar a cabo esas operaciones. En definitiva, ello permitiría que, en el caso extremo, el proceso de ejecución estuviera apoyado en la expropiación previa del suelo, en la que ese “ente” o entidad ad hoc (público, o mixto público-privado) pudiera ser concesionario expreso, con el respaldo y legitimación de las instancias públicas que cuentan con la capacidad jurídico-competencial de declarar el interés público de esas operaciones. Se va configurando así una estrategia apoyada en el consenso político, que en casos se valga también de algún tipo de aprobación pública, sin necesidad de constituir una figura formal de planeamiento.

Ha de advertirse que el uso que aquí se está previendo de la institución de la “expropiación” es meramente instrumental y orientado al fomento de la actividad económica.

ALGUNOS EJEMPLOS RECIENTES

LAS DIRECTRICES DE ORDENACION TERRITORIAL DE LA REGION METROPOLITANA DE MADRID

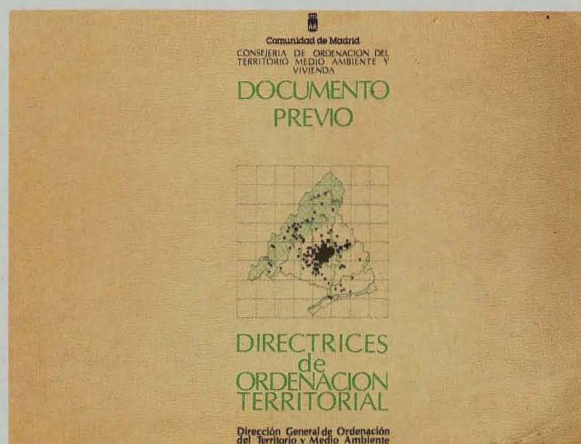
Se trata de un proceso de elaboración de unas Directrices que ha sido objeto de tanteos y ajustes sucesivos. Es hoy, en sus últimas versiones, el ejemplo más elaborado y desarrollado en España que puede servir de precedente o referencia de método al acometer la elaboración de este tipo de planes en otros territorios.



1985-86

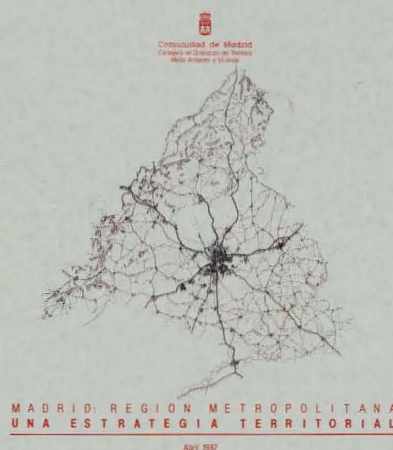
El proceso de elaboración de las Directrices de Ordenación del Territorio de Madrid arranca ortodoxamente con la promulgación de una Ley del Parlamento Regional. Se definen conceptos en línea con la Ley del Suelo. Todavía no se ha roto con su impronta.

Otras dos leyes coetáneas van a marcar el carácter de las Directrices. Tienen todas ellas al Suelo Rústico como su objeto central.



1986

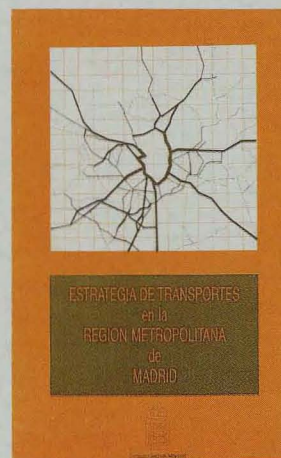
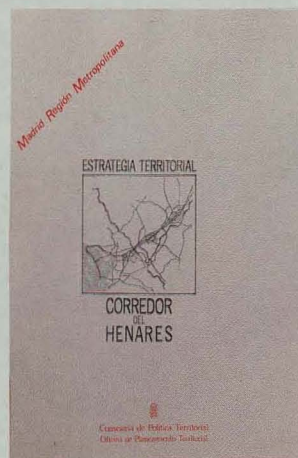
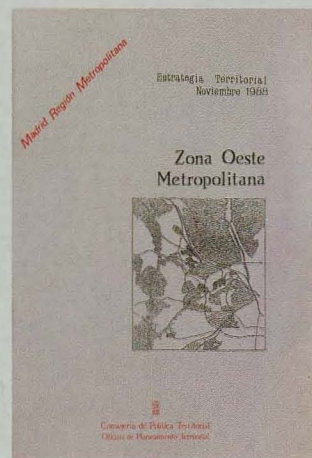
Primera versión de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), que de hecho son un "Plan del Medio Físico" con aceptación/recopilación acrítica de proyectos, planes, programas sectoriales de cada organismo. No hay "proyecto" global. No hay estrategia. Madrid-ciudad queda en nebulosa. ¿Puede ser "el" problema de Madrid el control/protección del medio rústico?



1987

El primer documento de DOT se pone en cuestión. Se emiten informes y se abre el debate profesional. Como consecuencia, se elabora un Documento básico, de reconceptualización de las DOT: "Madrid: región metropolitana. Una estrategia territorial".

Ese documento se adopta como referente por las instituciones. La Comunidad adopta un Programa de Gobierno en el que se recogen ideas de aquél.



1988-89

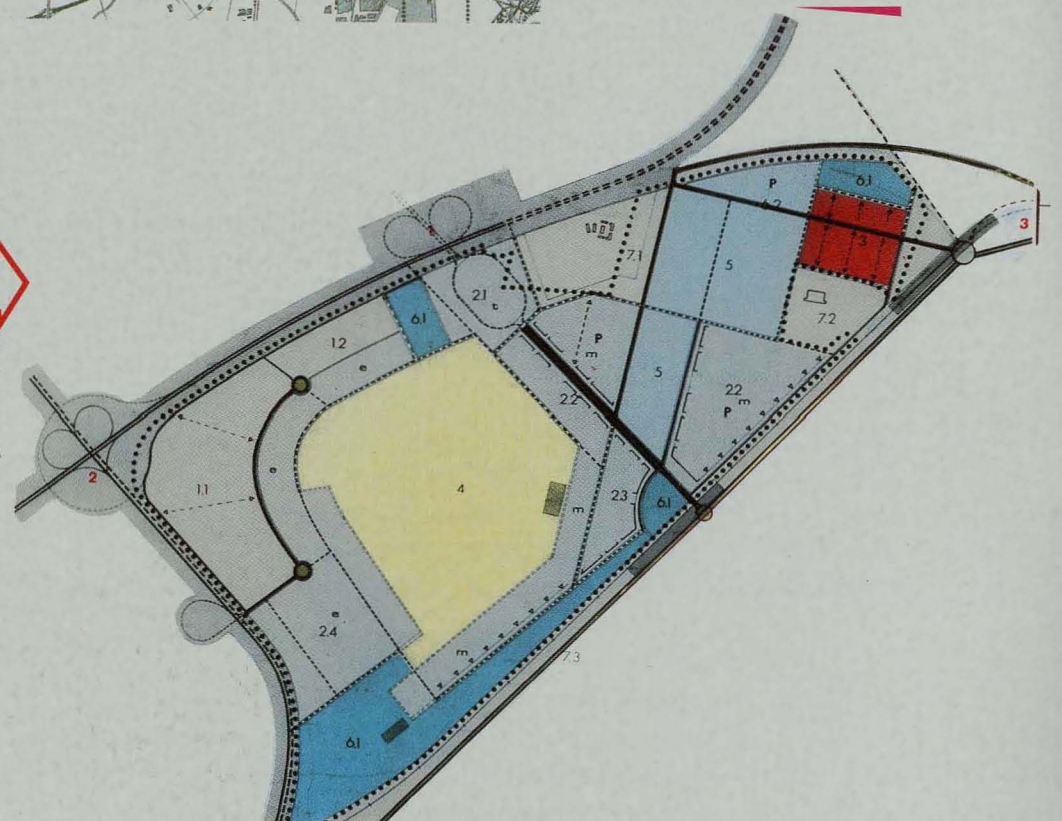
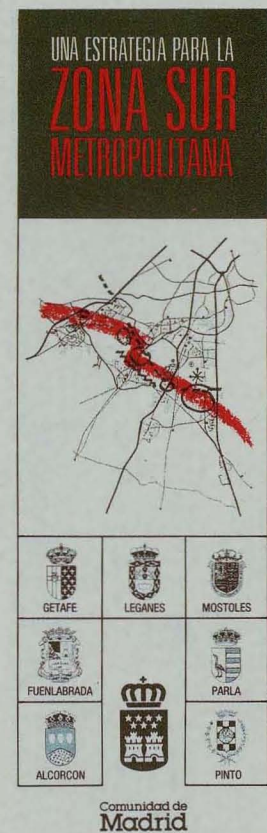
Las "Directrices" de hecho se están conformando por una serie de documentos, no sólo "Zonales", también sectoriales... El conjunto responde ya a una estrategia común que, sin embargo, no se ha sabido comunicar adecuadamente.

Se trata en suma de un proceso valioso y novedoso que cuenta, sin embargo, de insuficiente apoyo de publicidad y de comunicación.

UN CASO DE ACTUACION

A partir del Concierto con los Ayuntamientos de la Zona Sur, la Consejería de Política Territorial pone en marcha la revisión anticipada de algunas piezas de suelo en las que la actuación se ha concertado y asignado a la Comunidad de Madrid.

Sobre la base de esa revisión se tramita un PAU de una de las Areas de Centralidad: piezas estratégicas de las Directrices. PAU aprobado en 1989.



No se trata de una discusión sobre derechos, ni menos de una tasación de aprovechamientos; ambos son conceptos útiles en la aproximación normativa, que también habrá de aplicar el Plan con carácter general. Pero lo que en esas actuaciones singulares se trata principalmente es de aplicar este instrumento de la expropiación y otros del repertorio técnico-urbanístico para el fomento de la actividad, como base para propiciar —en la mayor medida de lo posible— una cualificación sin restricción de la actividad económica de base inmobiliaria, en este caso dirigida al estratégico sector turístico.

El proceso y mecanismo indicado en los párrafos precedentes cuenta ya con ensayos y experiencias avanzadas en acciones territoriales estratégicas de grandes zonas. Aparece así en los documentos de estrategia metropolitana —no tramitados como figura formal de planeamiento— de, por ejemplo, las zonas Sur, Oeste, eje Norte, eje Este, etc., de la región de Madrid. En aplicación de su estrategia y en concierto con los Ayuntamientos, la Comunidad Autónoma de Madrid pasa directamente a la ejecución de acciones, previa expropiación del suelo y concesión a una sociedad anónima pública, que está en condiciones a su vez de negociar y asociarse para esa ejecución con agentes inversores privados. Con ello tan sólo se hace en definitiva una aplicación de mecanismos ya utilizados en otros territorios y países, cuya operatividad se ha constatado, aunque sea sobre la base de otros marcos legales. La operación de los Docklands en Londres, que pasa quizás por ser una de las operaciones urbanas más marcadas por el beneficio privado —precisamente el que ha constituido el motor y la clave de su éxito—, se apoya también en el previo mecanismo expropiatorio del suelo.

Expertos jurídicos, paladines de la defensa de la propiedad privada ante las decisiones de planeamiento, abogan y argumentan que sobre la base de la legislación española del suelo se pueden acometer operaciones del tipo de los Docklands —que bien se pueden trasladar al sector del ocio— en el entendimiento de tratarse de expropiación con concesión a entes Societarios privados o mixtos. Así se ha actuado en los ejemplos referidos de Madrid.

Además del marco referencial estratégico y de la selección de enclaves de actuación directa, el conjunto de decisiones diversas que pudieran constituir “el Plan” sería una **serie de acuerdos diversos e igualmente operativos con distintas instancias públicas, tanto con capacidad legislativa —la Comunidad Autónoma— como inversores y prestadores**

de servicios. La novedad residiría en el reconocimiento de cada uno de ellos y de su modo propio de actuar, que deben mantener su autonomía de método sin complicarse con consideraciones “generales”, que quedarían al cuidado de los organismos promotores del Plan: de hecho, el Cabildo Insular que lo promueve expresamente y la Consejería de Política Territorial que ha de proponer su aprobación ante el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Si el Plan confía sólo en su propia capacidad normativa, si supone que por el mero hecho de tener el rango y la jerarquía sobre otros niveles competenciales que le concede la legislación urbanística va a reconducir decisiones anteriores adoptadas por otras administraciones, su alcance se restringirá drásticamente; las más de sus intenciones permanecerán en el nivel de la buena voluntad, de lo declarativo. Por el método simple de la imposición normativa difícilmente se revisarán, por ejemplo, decisiones anteriores de planeamiento, por lo cual la incidencia del nuevo Plan territorial quedará limitada —aunque ello sea en todo caso importante— a los nuevos planes urbanísticos que se redacten posteriormente. Si en aplicación de su estrategia el Plan territorial entiende obligado el encauzamiento desde nuevas premisas del planeamiento urbanístico en desarrollo, ello reclamará la adopción de otras medidas de índole específicamente legislativa; para eso en concreto son necesarias leyes tanto como plan.

Cabe pensar, por ejemplo, en una Ley sobre el turismo —en la línea de la que recientemente y de forma pionera ha adoptado la Comunidad Balear— concebida quizá al unísono desde la Consejería sectorial correspondiente y desde la de Política Territorial a instancias del Cabildo Insular. Un acuerdo interadministrativo, en definitiva político, del tipo al que antes nos referíamos que pueda propiciarse al calor y a partir de la naturaleza estratégica del Plan.

Frente al intento de hacer un “Plan” convencional —en definitiva un documento general más o menos teórico que pretenda de hecho imponerse a todos— se trataría de alcanzar una serie de acuerdos programáticos —y cuando sea necesario con la consiguiente asignación de inversiones concretas—, cada uno de ellos con sus características específicas y previsiblemente diferenciales. Y cuando sea realmente preciso el recurso a la jerarquía normativa, cuando los objetivos del Plan socialmente aceptados precisen una alteración del marco normativo, en contadísimos casos, será necesario que las transformaciones se produzcan específicamente como leyes emanadas del Parlamento.

Carácter del Plan: estratégico y operativo.

La auténtica necesidad del Plan Insular surge precisamente de la más amplia de reformular los problemas y los modos para su tratamiento. Para eso sí es necesario un Plan, un auténtico “Plan” en este caso, entendido como proyecto general, propiamente como conjunto interrelacionado de propuestas, medidas e instrumentos para la transformación del territorio de acuerdo con nuevos objetivos.

Entendida así, la necesidad, la finalidad primordial del Plan ya no sería ni sólo “remedial” —mitigar problemas acumulados y tantas veces inadecuadamente planteados—, ni “defensiva” ante lo que puede venir, pretendiendo ilusoriamente poner barreras a un fenómeno, el turístico, que se sigue entendiendo hoy como un todo homogéneo e imparable. Tampoco debería incluir materias por el solo hecho de considerar que no son competencia de otras instancias, como tiende a recogerse en estos Planes la protección del espacio rural —natural o agrícola—, cuestión que sin embargo, siendo en todo caso obligado objeto de tratamiento, no puede constituir “el” objeto genuino del Plan.

Frente a ello hay que considerar el turismo —o, si se quiere, un “nuevo turismo” potencial por el que se puede apostar— como **oportunidad**, y el territorio expresamente como **recurso** integral, cuya transformación y tratamiento han de acometerse intencionadamente “en positivo”, como modo de alcanzar un proyecto de futuro.

El carácter, pues, del Plan ha de ser **estratégico**, entendiéndolo como **selectivamente** centrado sólo en aquellos aspectos que se consideren “estratégicos”. Ello no es incompatible con una concepción unitaria del “Plan”, de gran escala y a largo plazo —propia de la ordenación del territorio—; al contrario, responde específicamente a esa concepción, aunque instrumentalmente se ejecute mediante decisiones, medidas y acuerdos operativos parciales de distinta índole, adoptados en todo caso de forma consensuada o concertada a través de diferentes modalidades no circunscritas a la figura formal de planeamiento al uso.

Con ello se inscribe el Plan en la línea de los actuales Planes Estratégicos, no específicamente urbanísticos, que se están acometiendo sobre todo en tantas metrópolis, incluso alternativamente a la modalidad más formalizada de planes convencionales de usos del suelo. En estos Planes se trata de diseñar un proyecto colectivo de futuro, estudiando las oportunidades y condiciones que ofrezca la

ciudad (o el territorio concreto) en cuestión para competir con otras en el marco de una economía internacionalizada y terciarizada, donde cada lugar ha de saber aprovechar su diferencia como valor competitivo con los restantes. Los servicios que se ofrezcan, las condiciones de entorno, las “amenidades” (incorporando sin traducir este término que describe mejor el concepto de equipamiento del mundo anglosajón) pasan a ser cada vez en mayor medida las bazas con que competir..., máxime cuando el potencial motor de desarrollo económico de Gran Canaria —en el marco de esa economía de servicios y en una sociedad del ocio— es indiscutiblemente el turismo.

En esa perspectiva, el “Plan” y el proceso mismo de su elaboración, han de contemplarse como “momento” excepcional, como ocasión para evaluar el pasado, debatiendo sobre todo el futuro.

La elaboración de un Plan Insular puede convertirse en ocasión para recapitular y, por así decir, para “hacer balance” de la experiencia anterior. Constituye una oportunidad excelente para impulsar una reflexión imaginativa y densa en propuestas, capaz de estimular y enriquecer un debate orientado a ensanchar el convencimiento colectivo sobre las posibilidades que encierra el territorio insular, afianzando así, a través de ese convencimiento, la idea de la necesidad de ordenar aquél con visión de futuro.

El **alcance** de un Plan Estratégico será el que se derive del previo convencimiento colectivo de su necesidad y de la capacidad articulada de adopción de decisiones consensuadas, como se insiste, en distintos niveles y modalidades. Ese alcance se medirá, sin embargo, por el de las decisiones que puedan adoptarse de inmediato y en términos operativos, y cuya incidencia pueda constatarse en los procesos reales de ocupación del espacio, tanto por su carácter normativo de aplicación directa como por las acciones de actuación directa —singulares en enclaves, o de elementos infraestructurales— que a su vez puedan difundir e inducir efectos más allá del lugar donde concretamente se realicen, concebidas desde una concepción propiamente **estructural**. El modelo de Plan como “estructura general”, ha de entenderse como necesario referente del Plan Insular en cualquier caso, pero perdiendo en esta perspectiva la rigidez modelística que tuvo en la concepción más tradicional de los Planes de Estructura. Se trata, en definitiva, de renovar el concepto mismo de “estructura” en términos no sólo conceptuales y metodológicos, sino también operativos.

Contenidos del Plan: una presentación.

En definitiva y en resumen, el “Plan” —como concepto— ha de contemplarse como **un conjunto de decisiones y propuestas de distinto carácter y contenido**, frente a la idea de que “todo” se subsuma en una “figura” formal y acabada de planeamiento territorial pero con el tipo de contenidos del plan urbanístico, y desde la que se impusiesen decisiones derivadas de una supuesta supraracionalidad, pero que después tendrían —de acuerdo con la experiencia— gran dificultad de ejecutarse, sobre todo en la misma forma en que hubiesen sido previstas en ese esquema teórico. Concebido así, el Plan Insular podrá superar su tara legal de ser una figura jurídico-administrativa promovida por una única instancia pública, y podrá evitar ser contemplado por las demás —paradójicamente— como competencia “sectorial” de otro.

Alternativamente, se necesita llegar a una serie de acuerdos previos —diferentes y ad hoc— que pueden alcanzarse sobre la base del actual marco legal, aunque ello requiera una dosis de convencimiento y negociación política que puede parecer más complicada de lograr que esa presunta “imposición” de decisiones desde el rango propio de la ordenación territorial. Si esos acuerdos parecen difíciles de alcanzar, tanto con los Ayuntamientos como con otros organismos públicos con competencias sectoriales, aún mayor dificultad tendría tratar de “imponerles” unas decisiones que, en último término y según la experiencia, tenderían a replegarse a los contenidos que suelen entenderse más “propios” de la instancia promotora del Plan; en suma, tenderían ineludiblemente a “autolimitarse” a la regulación del suelo rústico... contenido sin duda escasamente estratégico para la transformación del territorio de una Isla, tan tensionada sobre todo —aunque no sólo— por la implantación turística.

En resumen, e insistiendo en esta concepción, el Plan más allá de su definición legal, ha de estar constituido por:

- I) Un **marco referencial, de orden estratégico**, en donde se expongan y expliciten los objetivos a perseguir, y un esquema de ordenación tendencial que no requiera aprobarse formalmente con carácter normativo y vinculante, pero que sí haya de consensuarse entre distintas instancias públicas.
- II) Una **serie de medidas**, que, en parte, se incluirán en la Normativa del Plan pero cuyo alcance podría ampliarse sustancialmente mediante apoyo legis-

lativo adicional, y que contribuyan a la ejecutividad de los contenidos y a su desarrollo posterior a cargo de los Ayuntamientos y/o agentes privados.

- III) Una visión estructural en la que apoyar una **selección de enclaves/áreas objeto de actuaciones singulares**: de nueva urbanización o incluso de remodelación/reurbanización que, a modo de **operaciones estructurales**, puedan ejecutarse de inmediato mediante mecanismos y desde plataformas y entes “ad hoc”, previo concierto con los Ayuntamientos y/o con organismos inversores, y en su caso con la iniciativa privada.
- IV) Una serie de **acuerdos programáticos** con distintas instancias inversoras, con un doble contenido de acciones concretas de ejecución potencialmente inmediata y un marco estructural que encaje en cada aspecto infraestructural con la estrategia diseñada.

Esto es lo que el Plan ya contiene, tentativamente, en este nivel de Avance.

A la vez, concebido así el Plan —como conjunto de decisiones de diversa índole— aparece la conveniencia de habilitación legal de normas generales y quizá de modos de actuar que, en cada caso, podrían instrumentarse de forma también diversa. En este último aspecto, en la mayor parte de los casos se podrían utilizar fórmulas legales existentes, y sólo excepcionalmente acudir a nuevos mecanismos cuya aplicación se refuerce quizá mediante alguna medida legislativa singular. Ello abunda en la necesidad del consenso político, y en último término confirma el valor del convencimiento colectivo como base de todo proceso de transformación estratégica del territorio insular.

II

EL MARCO DE REFERENCIA

RECURSOS Y OPORTUNIDADES: EL TURISMO COMO APUESTA DE FUTURO

3

El marco de referencia regional que es necesario definir para el Plan depende en última instancia de la opción estratégica que se adopte. Aunque en la ordenación del territorio sea en todo caso preciso considerar con carácter general los distintos usos y actividades en todo el ámbito del Plan, la pretensión propiamente estratégica —consiguientemente selectiva y priorizada— exige concentrar la atención en las oportunidades que se abren tras aceptar la idea de articular un proyecto de futuro.

Ilusorio sería pretender aquí, mediante unas consideraciones que habrían de ser necesariamente simplificadas —aunque estuviesen apoyadas en el conjunto de trabajos elaborados— perfilar ese “marco”, que parece necesario formular, como ya se ha dicho, ante la ausencia de un explícito “proyecto regional”. En ese marco aparecerían cuestiones y serían precisas definiciones estratégicas que escapan a una visión estrictamente “territorial”. No obstante, es preciso partir de la premisa —convencida conclusión de los estudios realizados para el Plan— de que **el territorio constituye el gran recurso con que cuentan las Islas Canarias y Gran Canaria en particular.**

El bosquejo de nuestro marco de referencia va a encerrar pues un sesgo conscientemente territorial, encaminado a servir de base y de referente legitimador a un Plan (Insular) de ordenación del territorio... aunque lleguen a hacerse afirmaciones que se refieran necesariamente a la economía canaria y a su futuro de potencial desarrollo. Difícilmente podría concebirse una opción estratégica en ausencia de esa toma de posición.

El Archipiélago no cuenta con otros recursos productivos en los que basar su desarrollo..., que no sean su territorio.

Es preciso partir de la constatación de que el Archipiélago apenas cuenta comparativamente —en relación con otras regiones españolas o de Europa— con otros recursos competitivos en términos económicos. Ni sus **recursos productivos naturales**, escasos al margen de su clima; ni su **tradición productiva**, apenas reducida a la experiencia de producción “asistida” de algunos productos agrícolas; ni su **posición geográfica**, otrora crucial, en las rutas entre Europa y América —que estuvo en el origen del desarrollo de una cierta actividad comercial sobre todo en Gran Canaria—, significan en la actualidad condiciones específicas y diferenciales a partir de las cuales la economía canaria pueda alcanzar un ulterior desarrollo.

Tradicionalmente, el comportamiento demográfico se había venido caracterizando por una emigración tanto cuantitativa como cualitativa, con el consiguiente drenaje de sus **recursos humanos**. En la actualidad, se han quebrado las pautas demográficas tradicionales, tanto en lo que respecta a la natalidad —que se ha reducido y acercado a la media nacional— como en la emigración, limitada por las menores expectativas en América y en la Península. Sus recursos humanos, en cuanto a población potencialmente activa, son superiores. Pero en términos de cualificación de la población activa y, en concreto de know-how, la situación es inversa, e incluso se ve agudizada por la tradicional ausencia de oportunidades, que ha dado lugar en las

últimas décadas a un importante drenaje de los recursos humanos más cualificados, hasta el punto de requerirse luego inmigración de cuadros.

¿Una evaluación realista?

Con esa descripción, sin duda simplificada, no se hace sino introducir la dosis de realismo necesaria para contemplar las oportunidades de ulterior desarrollo del Archipiélago y en concreto de Gran Canaria. El realismo en la valoración de los recursos con que las islas cuentan no sólo aparece, en general, como base necesaria para la construcción de todo “proyecto regional” de futuro (y en definitiva, para toda apuesta por el desarrollo), sino que es una premisa ineludible para evaluar el papel relativo que juega el territorio, a su vez necesario paso previo para abordar su ordenación.

La evolución de la economía canaria está marcada por su posición geográfica, en la que su **clima** constituye de hecho el recurso más valorado en el mercado exterior, determinando así su base económica; máxime por lo reducido de su mercado interno, que por otra parte ni siquiera está ahora consolidado como tal en el conjunto del Archipiélago.

La herencia de la tradicional base agraria de exportación.

Esa base fue tradicionalmente agraria con cultivos de exportación demandados en el continente europeo, cuyo clima, o bien no permitía literalmente producirlos, o bien impedía conseguirlos con la extratemporaneidad con que era posible obtenerlos en las islas.

Salvo en escasos lugares, esos cultivos sin embargo apenas se podían producir “directamente” en el propio terreno de las islas. La condición básica era el clima subtropical, y no tanto la calidad natural de los suelos. Los lugares en los que podía disponerse de agua con más facilidad, eran al mismo tiempo los de peores condiciones climatológicas relativas para el cultivo de los productos demandados por el mercado exterior. De ahí que la agricultura canaria de exportación cuente con una elaborada tradición de transformaciones del territorio; cultura propia y valiosa en sus resultados productivos, ambientales y estéticos, que ha sabido aplicarse con soltura a la alteración fácil de los perfiles del territorio, a la manipulación sin

miedo de los suelos, con modos tan eficaces como cultos, hasta el extremo de que muchos de los rasgos de la identidad paisajística de nuestras islas más queridas son producto de esta cultura transformadora. En definitiva, la platanera, por referir un ejemplo, puede entenderse conceptualmente como una gran maceta que se implanta con gran elasticidad respecto a las condiciones originales de los suelos, allí donde las condiciones climáticas resultan más favorables.

La imagen de plataneras “colocadas” en un barco o en una plataforma construida sobre el mar, sería la ficción que, si no fuese por la extensión requerida por ese cultivo, mejor podría resaltar la relativa indiferencia respecto al soporte territorial de los cultivos de exportación, basados sobre todo en el clima.

Esa elasticidad respecto al soporte, de un lado tiende a “homogeneizar” el valor del territorio —como soporte— en términos de productividad agrícola; de otro lado introduce, en mayor medida que en otras economías agrarias, la necesidad de una inversión adicional —además de la adquisición de la mera propiedad del suelo— para producir. Es posible que las necesidades de capital de la economía agraria canaria y las dificultades para satisfacerlas hayan favorecido, de un lado, su evolución hacia la economía de base turístico-inmobiliaria pero, al mismo tiempo, han venido constituyendo un freno o una componente de resistencia a esa evolución. Tal resistencia, sin embargo, se manifiesta de modo más expresivo como intereses agregados de un grupo social —influyente en cuanto tal dentro de una tradicional “asistencia” a la agricultura de exportación— y no tanto en forma de particularizados conflictos de usos, entre los cultivos y la edificación turística, ya que la desproporción en la rentabilidad de ambas formas de explotación de la tierra desplaza sin mayor conflicto (entendido éste como espiral de precios inducida por la competencia de utilidades alternativas) al uso económicamente más débil.

La actividad turística sigue contemplando el territorio como mero soporte físico de la edificación.

La cuestión a destacar ahora es que la implantación turística se ha beneficiado de la tradicional cultura de la “elasticidad” respecto al suelo. Diríase que los comportamientos inmobiliarios turísticos, que tienen su origen en modelos de otras culturas, aquí han abusado de la tradicional y

culta tolerancia canaria con las alteraciones del relieve del suelo. Así se ha ido conformando un comportamiento turístico-urbanístico que, pervirtiendo aquel sentido local de relativa indiferencia del suelo como soporte, ha extremado su desconsideración hacia el territorio en tanto que “recurso”, reduciéndolo de su condición compleja y sintética a simple soporte físico de la edificación. Ahora bien, así como en la explotación agrícola esa consideración reductiva del territorio ha tenido escaso alcance económico —en la medida en que la productividad de los cultivos resultaba independiente de lo que ocurriese en el entorno— no cabe decir lo mismo en el caso de las implantaciones turísticas, ya que ello llega a incidir en la actividad misma y en su rentabilidad económica.

No obstante, ese riesgo de erosión de la rentabilidad por desatención a las condiciones que pueden alimentarla, aunque repetidamente presagiado desde el inicio del desarrollo turístico en los años 60, aparentemente no se ha producido hasta ahora. Con altibajos coyunturales —producidos en gran medida por desajustes oferta-demanda del propio sector— los turistas no sólo siguen viniendo, sino que está claro que pueden aumentar gracias a las pautas de ocio que se generalizan en los países occidentales.

Ello pone de manifiesto también en el caso del turismo —del actual tipo de turismo, de masas— que el sol y la playa son de por sí un recurso que sigue cubriendo las exigencias —al menos las mínimas— de competitividad, aunque ahora, con la quiebra en 1989 de la tendencia de años anteriores, pueda ésta atribuirse en Gran Canaria a la degradación relativa del entorno.

Es tal la importancia que las condiciones climáticas —derivadas de la posición geográfica de las islas— tienen en el turismo de Canarias, que en ese tipo de turismo masivo es explicable que aparezca la propensión a no reparar en otros aspectos territoriales como factores también condicionantes de la rentabilidad del negocio turístico inmobiliario: de ahí la resistencia privada a aceptar incluso la exclusión selectiva de algunas porciones del territorio (como espacios naturales a preservar) de su pretendida condición potencial de soporte de la edificación.

La forma de ocupación del litoral canario resiste mal una comparación internacional. En otros ámbitos turísticos, tanto los más “clásicos”, resultantes de una sedimentación más larga y paulatina (la Costa Azul, la Riviera

italiana, etc.), como el excepcional caso de una operación más reciente planificada “ex-novo” (la del Rousillon-Languedoc en el Sur de Francia), presentan una proporción de espacios libres, “asociados” de hecho a los que ocupan los edificios e instalaciones, muy superior a la que ofrecen nuestras costas y, en general, otras franjas litorales de España especializadas en la actividad turística.

Ello quizá sea consecuencia de que la implantación turística en nuestro país —y no sólo en las islas, pero aquí de forma agudizada— se ha producido tardía y aceleradamente, centrándose casi exclusivamente en la construcción de alojamiento. En ese proceso se han ido dejando muchas otras cosas por hacer, carencias que en otros lugares sólo han ido cubriéndose mediante una lenta acumulación y que en España —en concreto en la comunidad canaria— “todavía” no ha dado tiempo a que se produzcan. No obstante, esa tardía y acelerada producción de la oferta turística ha sido la respuesta a una nueva demanda “de masas”, desconocida hasta hace unas décadas y cuya particularidad más acusada —en consonancia con el reducido precio que se paga por el “paquete” vacacional— quizá sea la escasa exigencia de “otras cosas” que no sean el “sol y playa” y un alojamiento “moderno”. Este, como consecuencia de su “tardía” generación, resulta relativamente más “moderno” y con una calidad relativa superior a la de otras costas turísticas europeas más clásicas, en las que tantas veces el alojamiento presenta unas características de antigüedad sólo aceptables ahora por algunos segmentos o grupos de la demanda turística —exiguos en número— que aceptan incluso pagar por él un mayor precio que el de la más “joven” oferta española.

Complementariedad de usos en el territorio: hacia una definición estratégica.

Esa comparación internacional plantea la conveniencia de una actitud más “interesada” (y más instrumental respecto al fenómeno turístico) en el enfoque de la **protección de los espacios naturales**, en tanto que obligado complemento de los enclaves de alojamiento turístico. La necesidad de esa protección no aparecería entonces —salvo en algunos enclaves extraordinariamente significativos y relevantes en su consideración científica— tan sólo como consecuencia de la aplicación de presupuestos ecológicos, ambientales o paisajísticos, sino también de los mismos criterios que han de regir para la generación de oferta de alojamiento turístico. La necesidad de aquella protección puede así

concebirse además y precisamente como exigencia y complemento de esa implantación, respondiendo a la condición más amplia del territorio como **sujeto**, que no sólo como **soporte** de la actividad turística. Además, desde la perspectiva de la protección misma, la “asociación” o afección de espacios naturales a implantaciones turísticas puede ser mucho más eficaz.

Esa concepción de complementariedad respecto a la —de hecho— predominante implantación turística, puede incluso aplicarse a otros usos del territorio que entran en competencia —a veces más aparente que real— con aquélla. Nos referimos obviamente a la actividad agrícola que, en un pasado que empieza ya a ser remoto, constituyó la base económica del Archipiélago.

Si se requiere una definición expresa del turismo (y del papel que se pretende que juegue en la economía), una exigencia similar hay que hacer respecto a la agricultura. Intereses ancestrales, tradición y, en definitiva, inercias del pasado, continúan dificultando la formulación de una renovada concepción de la agricultura canaria y, en definitiva, de una nueva política agrícola como parte de ese “proyecto regional” por hacer.

Las artificiales restricciones que inicialmente se impusieron a la agricultura por las condiciones de adhesión de Canarias a la C.E.E. eran en principio un handicap para el eventual desarrollo ulterior de la agricultura en las islas. No obstante, debería reconocerse que incluso, como esgrime el Informe Griffiths —que podría ser considerado como una de las más articuladas formulaciones estratégicas de los intereses agrarios canarios—, el argumento más fuerte para la eliminación de los sin duda impropios cupos, es que, al fin y al cabo, la producción agrícola canaria que pudiera rebasarlos apenas tendría incidencia cuantitativa en los mercados europeos. Teniendo en cuenta que se trata de un Informe que parece estar muy influido por los intereses agrarios del Archipiélago, al esgrimir ese argumento —y prescindiendo de su probable eficacia para la eliminación o ampliación de los cupos— se está poniendo de hecho en cuestión —aunque sea implícitamente— el futuro y la virtualidad de la agricultura canaria de exportación, al menos en su expresión más tradicional, de productos con bajo valor añadido por unidad de peso —tan objetivamente penalizados por el coste de transporte derivado de la localización de los mercados— y que, además, como en el caso extremo del plátano, son grandes consumidores de agua. ¿Puede realmente la Comunidad Autónoma

permitirse lo que empieza a aparecer cada vez en mayor medida como el “lujo” de seguir produciendo y tratando de imponer la exportación de esos productos tradicionales?

¿Hacia una agricultura moderna?

Por el contrario, empiezan ya a darse cultivos alternativos —las flores y otros “de primor” son quizá los productos más específicos y adecuados— que responden mejor a las condiciones del Archipiélago. Expresan además **el germen de una moderna agricultura de exportación**. El apoyo a ésta, tanto desde un punto de vista económico, como con las medidas que para su desarrollo hubieran de arbitrarse en un Plan territorial, parece que habría de considerarse prioritario en la perspectiva de ese, por ahora inexistente, “proyecto regional”.

Un ulterior desarrollo o, incluso podría decirse, “recuperación” de una agricultura de autoabastecimiento —para la población permanente y para la flotante— de las islas aparece como otro de los objetivos imprescindibles que habría de considerarse como elemento básico del marco de referencia de toda ordenación territorial. El ulterior desarrollo de ese tipo de agricultura parece requerir, sin embargo, una profunda transformación de las estructuras agrarias, es decir, medidas de organización de la producción y la comercialización que quizá requieran a su vez no sólo un mayor apoyo desde las instituciones, sino también medidas de ordenación del territorio, aunque en modo alguno aquella transformación puede partir y, aun en menor medida, instrumentarse, desde dicha ordenación.

En todo caso, tanto la “reconversión” de la agricultura de exportación como la reconstrucción de una **agricultura de autoabastecimiento** del mercado canario (dirigida a ampliar el exiguo porcentaje de cobertura de éste por la producción local, que apenas alcanza un 30 %), requieren un proceso de modernización de la agricultura, de su producción y comercialización, que pasará por una racionalización e intensificación de los cultivos —y de las modalidades de riego— lo que permitirá, o incluso exigirá, la reducción de la extensión cultivada. Reducción respecto a la superficie que en su día tuvo e incluso respecto a la que hoy —sensiblemente más reducida— se sigue cultivando. Crear pues, más que mantener, una agricultura moderna no parece que dependa —como factor principal ni siquiera significativo— de frenar la competencia por el suelo entre éste y otros usos, y en concreto entre la agri-

cultura y la implantación turística. El conflicto podrá sin duda producirse y se produce puntualmente, pero el mantenimiento y sobre todo el desarrollo de cultivos para su eventual modernización dependerá sobre todo de que se adopten otras medidas —de promoción y organización agraria— y sólo subsidiariamente de la protección (o calificación incluso) de los suelos más adecuados para esa producción agraria. La identificación selectiva de esos suelos será una condición necesaria —pero no suficiente— que habrá que ejecutar desde la ordenación territorial, pero que difícilmente puede provenir tan sólo de ésta. Si sólo a ésta se relega esa tarea, la fuerza y virtualidad de las medidas correspondientes adoptadas serán insuficientes y seguramente débiles respecto a las expectativas que puedan seguir presionando para su eventual reconversión a uso turístico.

Lo que puede y debe aportar la ordenación territorial son razones adicionales para preservar e incluso subvencionar los cultivos, por encima y en mayor extensión de lo que se deduciría de su consideración estrictamente productiva. La agricultura, entendida también desde un enfoque paisajístico, como parte de los recursos turísticos, e incluso mezclada, a modo de especial modalidad “verde”, con la implantación de oferta turística de alojamiento, no puede considerarse como ningún “desdoro” por los agricultores, ni dejar de contemplarse como oportunidad en la alternancia de ocupación y vacíos propia de un nuevo tipo de ordenación, necesariamente más compleja.

Asimismo, la preservación de cultivos como medio de impedir la degradación (y pérdida en último extremo) de los suelos, o la forestación como medio de contribuir a la recuperación del acuífero, son modos adicionales y complementarios de contemplar los usos agropecuarios en la ordenación territorial. No obstante, incluso éstos han de integrarse en la concepción productiva más global del moderno sector agropecuario, superando lastres del pasado.

Las razones del atractivo del territorio canario se encuentran genéricamente y con más propiedad en sus condiciones climáticas.

En coherencia con la configuración morfológica de su territorio, pero fundamentalmente por su posición geográfica, **las islas constituyen el único lugar en Europa donde se dan las condiciones climatológicas que permiten el disfrute del “sol y playa”** o, en términos más generales, de sol

y mar, **a lo largo de todo el año** y particularmente en **invierno**, es decir cuando en el resto de Europa se viven las inclemencias propias de aquella estación. Estas condiciones, a tan sólo escasas horas de viaje en avión desde los países europeos —incluida la península ibérica— y con unos costos de desplazamiento que se reducen paulatinamente en términos relativos, constituyen de hecho hoy y en términos realistas **el único y potencial gran recurso específico, diferencial y exclusivo en Europa de las Islas Canarias.**

El turismo como oportunidad... y motor de la economía.

La cuestión de encontrar la actividad o actividades que puedan constituir, a partir de las condiciones específicas del Archipiélago, la base de ulterior crecimiento y desarrollo de la economía canaria —cuestión central de toda estrategia de futuro—, en un marco de dura competitividad respecto a las características de otras regiones y países, conduce al enunciado del **turismo como la única actividad con una aceptable entidad en la que el Archipiélago puede basar su competitividad muy ventajosamente**, aunque sólo sea por su ubicación geopolítica, europea, y por sus excepcionales condiciones de clima. Además de ello, su capacidad para cultivar algunos productos agrícolas de exportación —no los convencionales— con alto valor añadido por unidad de peso y producción extratemprana, depende también de la posición geográfica, sub-tropical; la posición cercana a Africa puede convertir al Archipiélago también en punto de reexportación a los países africanos; y, si acaso, se puede contar con algunas otras actividades de enorme potencial, pero aún no suficientemente conocidas, como las capacidades de explotación marina... Estas y no otras son las oportunidades.

La condición de ser la casi única actividad con elevada capacidad de competir, **no debe llevar a considerar el turismo como “mal menor” sino como oportunidad, posiblemente la única**, de contar con una **actividad inductora** de un ulterior desarrollo. Es decir, generadora de la implantación sobre todo de otros servicios y además, de algunas producciones de carácter industrial y agrícola de autoabastecimiento, arrastradas por la actividad turístico-inmobiliaria... Se trata de la “autoexportación” como con fineza conceptual se le ha denominado en la propia Isla.

Admitida esa capacidad, habría que añadir no obstante a renglón seguido que sólo se puede desplegar ese su verdadero potencial a partir de la construcción de un

renovado sector turístico inmobiliario; en definitiva, de un **nuevo turismo**.

Turismo como oportunidad..., pero un nuevo turismo.

Es cierto que el despegue de la actividad turística en las islas tuvo su origen en las posibilidades de ofrecer un producto dirigido a una demanda masiva en condiciones de precio extraordinariamente competitivas. Pero aceptar resignadamente la identificación —y la consiguiente dependencia— entre turismo canario y turismo barato sería una errónea premisa. Ese sigue siendo, por ahora, el carácter mayoritario del turismo canario, de masas, y éste habrá de constituir en todo caso una parte sustancial de la demanda a la que haya que responder, pero sin que esto signifique la imposibilidad de una mayor diversificación ni la aceptación resignada de la política de precios que han venido imponiendo los organizadores de esa demanda.

La apuesta pues deberá centrarse, sobre todo, en **ampliar la gama de los “turismos” canarios**, del turismo con “apellido”. En definitiva, turismos que no sólo dependen del atractivo del medio y de sus excepcionales condiciones, que permiten en todo caso la **explotación ininterrumpida** prácticamente a lo **largo de todo el año** —lo que ofrece competitivamente el Archipiélago de por sí—, sino también turismos especiales capaces de aprovechar estas condiciones para generar también “ex-profeso” otros nuevos atractivos que ya no “saldrán” solos: instalaciones para congresos, bases de turismo profesional y de empresa; instalaciones médicas, geriátricas o de otro tipo en colaboración con las instituciones sanitarias europeas; instalaciones deportivas de punta; y, en último término, ofertas complementarias de ocio en un marco necesariamente diversificado de oferta de alojamiento, además de las que hay ya destinada al turismo de masas, que habrá que mantener y mejorar. Precisamente, el importante stock de alojamiento acumulado es lo que permite sostener y atender la demanda masiva, contando con la cual sí puede ahora crearse una nueva oferta más cualificada y diversificada.

Para conseguir esos objetivos instrumentales hará falta contar con un **apoyo**, no sólo declarativo —aunque en todo caso las declaraciones serían necesarias— sino expreso y concretado en una amplia gama de incentivos, ayudas, facilidades e incluso subvenciones por parte de las instituciones. Lógicamente eso requiere, en primer término, una **distinta actitud respecto al turismo, considerándolo como**

apuesta de futuro. Esta es la gran formulación estratégica a la hora de concebir un Plan Insular que pretenda ser una real alternativa, dirigido a sentar las bases territoriales —de uso y organización del territorio y de sus transformaciones— para lograr esos objetivos. No cabe suponer ingenuamente que esas “bases” por sí solas son suficientes para alcanzar aquellos objetivos, pero su carácter de **condición necesaria** es indiscutible a poco que se reflexione sobre el papel crucial que el territorio puede jugar como recurso. Pero, a su vez, esas bases tampoco podrán establecerse y ser operativas en ausencia de una nueva actitud, insistimos, en primer lugar declarativa pero, sobre todo, asumida como postura institucional. Es pues en relación con esta postura por lo que se reclama una **expresa definición estratégica consensuada**, que es lo que se propone como punto de partida de este Plan Insular.

De esa definición no tiene por qué derivarse, en modo alguno, una postura entreguista ante el turismo. Antes al contrario, sólo si se parte de esa nueva consideración estratégica del turismo se podrán introducir unas medidas de eficaz control de tal actividad y de su implantación espacial. Sólo así, tras el **reconocimiento y declaración expresa de su condición y consideración estratégica**, se estaría en condiciones de aplicar con rigor medidas de control, legitimadas, además, por las otras medidas de apoyo e incentivo que en paralelo habrán de establecerse.

En definitiva, esa reconceptualización del turismo y esa nueva formulación expresa de su papel desde la política económica regional e insular, permite reclamar nuevos dispositivos y mecanismos para el “tratamiento” de la actividad turístico-inmobiliaria que, como gran transformadora del territorio, constituye el obligado objeto del Plan Insular. Sólo pues, a partir de esa premisa surgirá de hecho la necesidad de éste.

La gran cuestión de debate: el turismo como motor de la economía.

Así pues, la primera cuestión que se somete al debate es la **potencialidad de la actividad turística** como generadora de una moderna economía de servicios. La discusión debe abordarse de modo abierto, sin prejuicios ni preconceptos, analizando posibilidades concretas ya comprobadas en otros espacios turísticos en el mundo, y descubriendo e imaginando, a partir de síntomas o indicios ya presentes en la realidad canaria, las que podrían surgir o desarro-

llarse, sin duda no sin esfuerzo ni riesgo, en el espacio canario en general y en Gran Canaria en particular.

Esa es la cuestión crucial. Si se responde afirmativamente a ésta, es decir, si se reconoce el papel estratégico del turismo como base de un futuro deseable —como aquí se propone— se habrán sentado las bases de éste y otros Planes Insulares y se habrá contribuido a construir ese deseable y necesario “proyecto regional”.

Un marco referencial... estratégico.

Las consideraciones anteriores constituyen lo que aquí se entiende como “marco referencial”, y así se aporta como legitimación de las propuestas del Plan ya desde este nivel de Avance. Están destinadas en primer término a servir de base para un imprescindible debate y, en último término, para poder alcanzar el convencimiento de la propia necesidad de un Plan en la concepción que aquí se propone.

Ese “marco”, que significa de hecho una fundamental opción estratégica, podría formularse en términos de objetivos, tales como el de **“construir un gran espacio de ocio en la Europa del año 2000”**. La gran tarea del Plan sería entonces la de diseñar la estrategia territorial en el caso de Gran Canaria para alcanzar ese objetivo, contribuyendo y creando las bases para la más completa integración de las Islas Canarias —como singular región europea de posición subtropical— en la nueva economía occidental de servicios que emerge de la crisis, aspirando en definitiva a

unos niveles de desarrollo que de otro modo serían impensables e inalcanzables.

Un objetivo instrumental para el Plan Insular.

En ese marco ¿puede ser el objetivo de un Plan Insular restringir “per se” el turismo?, como ha sido apuntado en otros casos. Para el Cabildo Insular, hoy, en las islas y en concreto en Gran Canaria, tal pretensión sería un dislate. Precisamente por la cierta degradación y marginación relativa de la Isla en la captación agregada de turistas —que pudieran denotar los resultados de la campaña 89—, la salida de esa mala coyuntura requiere la diversificación y cualificación de la oferta... y eso exige, al menos, un cierto crecimiento de ésta. Es necesario, sí, **encauzar y controlar la implantación territorial de la actividad turístico-inmobiliaria**. Ello es imprescindible, pero se ha de hacer desde otras premisas y con otros dispositivos. Sobre todo, el control se ha de considerar un mecanismo instrumental, nunca el objetivo en sí mismo. No verlo así, otorgaría de hecho al Plan Insular un carácter defensivo que reduciría de entrada su potencial como medio de contribuir a la mejora de las condiciones de vida en un territorio y diluiría su capacidad ordenadora y positiva de transformación, dirigida a ese fin a partir de presupuestos de desarrollo económico. Para conseguirlo, y es esa la propuesta, se requiere una **aproximación alternativa al Plan Insular** y, previamente, partir de nuevas premisas desde las que concebir su alcance, contenido e incluso los dispositivos concretos de control pero, también de **incentivo y apoyo a una renovada actividad turístico-inmobiliaria**.

LA ACTIVIDAD TURISTICA: ENTRE LA INDUSTRIA Y LOS SERVICIOS. ALGUNAS TESIS QUE REFUERZAN LA OPCION ESTRATEGICA POR UNA POLITICA TURISTICA DE CALIDAD

4

¿Qué fundamentos tiene la desconfianza ante el turismo? ¿Por qué una economía equilibrada como objetivo?

La crisis económica y la posterior y más reciente recuperación de las economías ahora llamadas “postindustriales” han quebrado muchos axiomas que fueron generalmente aceptados e incluso aplicados mediante la planificación. Algunos de ellos eran:

- a) La importancia de la base industrial como auténtico fundamento de la economía de una región y de su aparato productivo, e incluso la necesidad de contar con industrias de base. Y sin embargo recordemos cómo posteriormente la crisis de estos sectores ha dado lugar a la caída de economías regionales, como la asturiana, o locales, como las ciudades sede de la siderurgia: Bilbao, Pittsburgh...
- b) La conveniencia e incluso la necesidad de una economía “equilibrada” sectorialmente, con sus proporciones “adecuadas” de cada uno de los tres grandes sectores económicos, sin que ninguno de ellos se dispare respecto a los otros dos: la economía era “antigua” si tenía todavía demasiada agricultura; era desequilibrada si el sector servicios presentaba una alta desproporción. La clave estaba en el sector industrial, el único tenido por propiamente productivo. La actividad turística, se decía, tendía a provocar aquella peligrosa “desproporción” del sector servicios, e incluso en tal hipótesis se hablaba de “monocultivo” en franca resonancia con la otra desproporción conocida, la de la agricultura. En definitiva, no se concebía un desarrollo del terciario sin el previo de la industria, “verdadero motor de la economía”.
- c) La necesidad de articulación o integración de la economía regional, subregional o incluso de cada aglomeración urbana, como si de una economía “cerrada” se tratase: toda economía especialmente “acotada” debería ser “completa”, tener un poco (lo “adecuado”) de “todo”. Hoy la especialización de la economía en un marco de creciente integración, incluso mundial, difícilmente permite plantearse, ni siquiera como objetivo, la “integración” en el seno de cada espacio concreto, necesariamente acotado, de cada región, de una subregión o ciudad. La Comunidad Autónoma Canaria conoce bien la experiencia (que siempre se consideró como una ventaja) de una economía “abierta”, de la que ahora el resto del país, tras la incorporación al Mercado Común Europeo, empieza a conocer su significado.

De modo quizá excesivamente simplificado, éstos han venido siendo los axiomas desde los que se ha evaluado negativamente la actividad turística. Si bien esos principios estuvieron en la base de las políticas económicas del llamado “desarrollismo”, no siempre se encuentran formulados explícitamente. Sin embargo, imprimieron carácter y constituyen aún hoy la implícita apoyatura de tantas políticas o medidas que se adoptan y, en definitiva, siguen marcando la actitud pública, y no sólo ante el turismo.

Esos objetivos se encuentran en los primeros Planes Insulares elaborados en los años 70, tanto para Gran Canaria como para otras islas del Archipiélago, y se constatan incluso en los Planes de Ordenación de la oferta turística. Ni siquiera en éstos, en tanto que estudios supuestamente monográficos, se ha “osado” hacer una apuesta por

una economía especializada. Se estudia el turismo, pero desde una aproximación defensiva o con desconfianza. Ello constituye todo un síntoma de la actitud pública que aquí se viene señalando. Incluso en trabajos y propuestas de “ordenación turística” viene siendo habitual incluir la obligada coletilla de que “el” objetivo no puede ser el turismo, sino conseguir una economía “equilibrada”.

Más allá de su inoperancia, lo cual es ya por sí mismo preocupante desde todos los puntos de vista, el problema que suscita esa genérica y, podría decirse, abstracta formulación de objetivos es que, en términos territoriales, puede llevar a decisiones (en este campo posibles de adoptar) no sólo equivocadas sino peligrosas. Peligro que estaría tanto en ellas mismas, como en el hecho de dejar de lado otras decisiones específicas y positivas (y no sólo negativas, defensivas o cautelares) que el reconocimiento de una realidad especializada (turística en este caso) reclamaría en coherencia con la constatación de la especialización turística.

La apuesta por el turismo podría, pues, considerarse como algo evidente, como un mero reconocimiento de la realidad. Ahora bien, formularla como consciente e ilusionada apuesta de futuro es lo que puede constituir la novedad respecto a las actitudes pasivas adoptadas en el pasado, tanto aquí como en otras regiones turísticas.

Ya se ha visto cómo el turismo se ha venido considerando, sobre todo desde posiciones institucionales, expresa o implícitamente como un mal menor: en principio condenable, pero luego aceptado en complacida resignación derivada de la constatación de sus beneficios y dinámica. En una nación donde los flujos turísticos internacionales han jugado un papel tan crucial para su desarrollo, el turismo como actividad económica “nunca” ha sido tomado en serio. Aún hoy sigue siendo considerado como un sector “de segunda”, respecto al que no se tiene una política pública a nivel de Estado. Sólo cuando las divisas captadas a partir del turismo deben compensar el déficit de la Balanza Comercial de Pagos, por insuficiencia de otras exportaciones, se recuerda al sector turístico. Este contribuye ya en un porcentaje superior al 10 % al PIB nacional y es el gran sector exportador con que cuenta España.

Otorgar escasa relevancia a la actividad turística (o incluso rechazarla) como actitud oficial, es propio de concepciones hoy ya cuestionadas del desarrollo económico, que se consideró que habría de sustentarse necesariamente en

la industria. No se ha reconocido nunca, con ese prejuicio teórico, su gran incidencia en la transformación estructural de la economía. Siempre en las regiones turísticas se ha venido aceptando como lo que se tenía, pero que no era aquello con lo que se hubiera deseado contar.

Si en otros momentos esas posiciones se llegaron también a cuestionar por algunos, ahora aparecen como claramente contradictorias con el desarrollo de la sociedad de servicios que emerge tras la profunda crisis económica estructural y en un marco donde la competencia entre regiones y ciudades se sustenta en especializaciones relativas diferenciales.

La Comunidad de Canarias tiene pendiente un reto, que debe afrontar sin más demora: ha de decidir si se manifiesta o no de modo expreso y positivo a favor del turismo como base económica, más allá del ya asumido reconocimiento de su fuerte peso relativo en la estructura económica de la región; si se asume en definitiva la actividad turística como motor de la economía y, en consecuencia, como potencial de futuro desarrollo.

Sólo tras esa afirmación respecto a la economía turística y, por tanto, sobre la base del reconocimiento de la consiguiente condición estratégica de la actividad turística, pueden adoptarse medidas de incentivo y sobre todo de control, incluso con cierta contundencia. Sólo esa apuesta por el turismo como base de futuro legitima la adopción del tipo de medidas que urge empezar a establecer.

Esa afirmación ha de responder a la convicción de que el desarrollo turístico puede constituir la mejor base para la superación de las condiciones de vida de la población residente del Archipiélago. La actividad turística no sólo es una fuente de riqueza y empleo para una población con fuerte dinámica de crecimiento, sino que crea un marco construido que amplía sus oportunidades y, en definitiva, contribuye y puede contribuir aún más a mejorar su calidad de vida. Estas son las tesis que respaldan en último término la adopción como “marco objetivo estratégico” de la condición de región turística para Canarias, y que se han de convertir en referente para el resto de decisiones y medidas a adoptar por sus instituciones de gobierno.

La apuesta por el turismo ha de marcar, pues, el carácter estratégico del Plan Insular, al que obliga a traducir aquellas decisiones en términos de contenido urbanístico. Es más, esa opción equivale a un reto para elaborar un planeamiento propiamente turístico-urbanístico a todas las escalas del territorio.

La cualificación de la oferta.

La necesidad de contar con una oferta turística de mayor calidad para poder mantener y desarrollar el aparato productivo de las economías turísticas, está consolidándose hoy como objetivo público en las regiones turísticas, hasta el punto de llegar a ser motivo central de la planificación territorial en estados líderes en esta actividad. Más recientemente tal objetivo ha sido traducido a disposiciones legales en una de nuestras principales regiones turísticas, Baleares, y formaba ya parte, como objetivo al menos declarado, del planeamiento urbanístico en nuestra Comunidad Autónoma.

Está menos claro qué significa, en qué se apoya y de qué depende tal “calidad”. Al menos sabemos, de entrada, que uno de sus parámetros básicos es el control de la densidad de edificación, cuestión en la que se han centrado las nuevas leyes y los planes urbanísticos innovadores. Es tarea del planeamiento en cada área aclarar estas cuestiones específicamente, ya que dependen de características concretas de cada territorio y, en consecuencia, traducir los criterios generales a medidas concretas de ordenación, regulación y gestión turístico-urbanística. De ahí el análisis territorial desarrollado en la elaboración del Plan Insular.

La “calidad”, y con ella los precios finales —diferenciales **por arriba**— de colocación del producto en el mercado, es el factor determinante para que el crecimiento de la oferta no arruine el aparato productivo global. Ello sólo será posible en la medida en que se pueda concebir la ruptura —al menos en parte del mercado— del criterio con que hoy funciona: la homogeneidad de precios forzados desde la organización de la demanda. Puede hipotetizarse que se van creando condiciones de un mercado más complejo y competitivo y potencialmente más diversificado, incluso a partir de la previsible evolución del, al menos, mayoritario mercado “homogéneo”. Es desde este marco y a partir de estas hipótesis como se ha de seguir el razonamiento en relación con la cuestión central: a quién y por qué interesa la “calidad”. En definitiva, cuáles son las razones para establecerla desde la planificación.

Las consecuencias de la estrategia turística cuantitativa.

La tendencia a la homogeneización de las plazas turísticas responde, en definitiva, a una estrategia turística cuantitativa y de turismo barato, suma de estrategias de los

distintos agentes y desarrolladas al amparo de una política expresa que se ha aplicado durante el proceso de formación del importante stock de oferta actual.

Esa “homogeneización” se produjo (y en ausencia de medidas correctoras puede tender aún hoy a producirse en mayor medida) “a la baja”, como consecuencia de una política empresarial de precios dirigida ante todo a ampliar la base de la demanda; lo cual, en la lógica de ese proceso, no podría producirse sino mediante la progresiva reducción relativa de los precios.

Sobre los límites de la demanda turística.

¿Con qué demanda se puede contar en una estrategia actualizada?

El turismo vacacional, la principal demanda turística de Canarias, se tiene hoy en los países emisores de turistas como un bien de primera necesidad y, por tanto, establece en términos de actividad económica. La oferta española en general, y en concreto la de sus áreas turísticas consolidadas —la Costa del Sol, Canarias, Baleares y el Levante mediterráneo— son difícilmente sustituibles por otros destinos turísticos. Ahora bien, esta tranquilidad no sirve para eludir nuevos interrogantes que aparecen en la propia evolución de la demanda.

Las oscilaciones anuales relativas, generalmente al alza —pero también a la baja—, del número agregado de turistas de cada país emisor —sobre todo en el caso de los dos grandes, Gran Bretaña y Alemania— provocan lógicamente una cierta incertidumbre que afecta fundamentalmente tanto a la oferta más “débil” como a la generación de expectativas.

No obstante, con lógicas oscilaciones en el nivel de ocupación (y consiguiente efecto en la rentabilidad para los oferentes) puede hablarse de demanda estabilizada en términos cuantitativos agregados. No ocurre así con su distribución territorial en cada región turística, ni con su composición interna, ni en relación con la potencial evolución de ésta en los próximos años. Esta parece depender en mayor medida de la política de oferta/precios.

Para ampliar la demanda, hasta ahora se ha buscado la vía de captación de capas de menor nivel adquisitivo a partir de una política de relativa pero progresiva reducción (o, al menos, de mantenimiento) de los precios,

jugando incluso con el diferencial de inflación en términos monetarios respecto a las monedas europeas, más fuertes. Ahora, esa posibilidad se reduce con el fortalecimiento relativo de la peseta.

Esa ampliación “por abajo” de la demanda ¿ha tocado fondo? ¿Puede pensarse que se han agotado las capas más populares en Europa, incluida la de los trabajadores españoles del interior, que no tienen todavía acceso a precios equivalentes a los que disfrutaban los provenientes de otros países europeos? La respuesta a estas interrogantes hay que remitirla a la política de precios. En una potencial reducción parece difícil suponer que se ha tocado fondo en esa tendencia de ampliación de la demanda. La cuestión es ¿cuánto habría que bajar los precios —a partir del nivel relativo alcanzado— para que se pudiera producir un nuevo incremento significativo de la demanda agregada? ¿Podría soportarse esa eventual reducción adicional?

El problema radica, sin embargo, no tanto en saber si ello sería posible —lo que ahora parece cada vez en menor medida— sino si sería conveniente intentarlo y, a la vez, cuestionarse si habría otras vías alternativas de mantener e incluso aumentar la captación agregada de demanda sin recurrir (o sin tener que caer) en esa eventual reducción de los precios. La cuestión es pertinente en este caso en que se trata de enjuiciar un aumento de la oferta que contribuirá a producir incrementos anuales superiores a los de la demanda agregada.

Estos dilemas —tan en el meollo de la política turística y, como consecuencia, de la urbanística— obligan a cuestionarse **¿qué demanda?**, quebrando la identificación de demanda con un sólo tipo de ésta, homogénea y consecuencia de una política de precios con tendencia a la uniformidad.

Con la obsesiva pretensión de aumentar la demanda agregada (“cuanta más mejor”) se han ido también perdiendo por “arriba” estratos de mayor capacidad económica en la gama de potenciales turistas susceptibles de ser captados. Este efecto de una política de precios, no declarada pero efectiva, amenaza incluso a los enclaves especializados en segmentos privilegiados de la demanda, y es en todo caso una característica general de Canarias y muy particular de algunos enclaves de Gran Canaria. Los incrementos de renta en Europa (incluida España) y la alta elasticidad renta respecto a las modalidades vacacionales, han podido inducir a rechazar estos destinos por parte de grupos

potencialmente recuperables. Ahora bien, aquí interviene inmediatamente la calidad de la oferta y su consiguiente precio. Ejemplos hay de instalaciones hoteleras y extra-hoteleras que consiguen dar un salto —dentro de la gama de turistas canalizados por vía de demanda organizada— significativo en el precio/cama, manteniendo un alto nivel de ocupación en temporada alta. Este salto hasta ahora se consigue tan sólo en instalaciones individualizadas, dependiendo no sólo de la calidad de éstas (del alojamiento equipado) sino sobre todo del entorno, es decir, de la condición de los enclaves donde se puede colocar el producto más caro. El entorno inmediato condiciona en gran medida la calidad del propio alojamiento, y constituye una componente significativa del producto turístico.

El miedo a un nuevo crack.

¿Quién caerá en una continuada reducción de los precios? El círculo vicioso y sus eventuales efectos empiezan a contemplarse como verosímiles. De ahí la necesidad de controlar los ritmos de incremento de la oferta, de prestar atención preferente a la sustitución de la oferta más degradada y..., en definitiva, a la calidad. Sin embargo, ese miedo (respecto al que se empieza a construir un cierto consenso, sobre todo después de las más recientes cifras de ligera caída de la demanda global en España y en particular en Gran Canaria) y una percepción colectiva de esos peligros..., incluso a corto plazo, permiten quizá sentar las bases más sólidas para concebir una política de “calidad”.

La innovación de la oferta: estrategia pública obligada para el desarrollo turístico.

Hoy advertimos síntomas de evolución de la oferta turística en un doble sentido: promotores con fuerte capacidad empresarial, pero también actuaciones de gran precariedad ante las expectativas de negocio antes de que pueda desencadenarse otra crisis.

De un lado, la facilidad y rápida recuperación de inversiones en actuaciones que se producen con la máxima celeridad y mínima calidad (“tente mientras cobro”) y en las que los turistas entran en los apartamentos con el cemento fresco, muestran su precariedad en la línea más trillada de producto indiferenciado de “camas” turísticas.

De otro lado, las dificultades de un mercado más competitivo y con precios a la baja, forzados a su vez por la entrada en el mercado de incrementos de oferta mayores que los que se dan en la demanda, pueden llevar a quebrar algunas (¿o muchas?) de esas actuaciones más precarias, que intentarían relocalizarse en el mercado como puro producto inmobiliario, ofrecido a precio devaluado (incluso “a costos”) a los agentes más fuertes de la explotación turística.

En ese marco, estos agentes más potentes pueden tener capacidad suficiente incluso para desarrollar técnicas de “dumping” —rebajando aún más los precios para colocar su mayor stock de camas—, que incidirían aún más en esa quiebra de promociones de menor tamaño y mayor precariedad.

Insertos en el “círculo infernal” de la política de precios-degradación, los grandes agentes pueden aguantar mejor..., aunque canalicen sus inversiones (de mayor calidad y precio) a otros lugares y en otros mercados fuera de Gran Canaria. Los recientes y fuertes incrementos de inversión en otras islas más “vírgenes” del Archipiélago, pueden constituir así un peligroso síntoma que, de generalizarse, acentuaría la caída relativa de la inversión y la actividad en Gran Canaria. No obstante, la presión inversora de

capitales de diversa procedencia (en gran medida foránea), sigue manteniéndose. La duda estaría en saber si esta inversión, atraída en gran medida por el diferencial de rentabilidad del dinero en España respecto a otros países europeos —con tasas de interés e incluso de crecimiento más reducidas en estos momentos—, tiene o tendría un comportamiento diferente del que hasta ahora ha sido habitual en el mercado turístico-inmobiliario. La constatación del cambio en los agentes consistiría en verificar que, aún con “dinero caliente”, esas inversiones son de “nuevo” tipo —al menos en relación con lo que ha sido común en el “sector” turístico-inmobiliario— con cálculos de rentabilidad a medio/largo plazo. Semejante cambio, sin embargo, sobre hipótesis de estabilidad de la demanda, requiere mayor calidad: sólo sobre esta base pueden hacerse cálculos de rentabilidad más allá del corto plazo en la colocación de los productos turístico-inmobiliarios.

En definitiva, la imposición externa (mediante Normas Administrativas) de mayores exigencias de calidad induce a la reconversión, ya que la inversión alternativa en el mercado de suelo sería mayor por ser éste de escasa elasticidad ante las reducciones de edificabilidad que las Normas introducen respecto a expectativas generadas por regulaciones anteriores.

EL PAPEL DE GRAN CANARIA... SUS FACTORES DIFERENCIALES EN EL GRAN ESPACIO EUROPEO DE OCIO QUE PUEDEN SER LAS ISLAS CANARIAS

5

Las consideraciones recogidas en los dos capítulos anteriores —que se han englobado en el concepto de marco de referencia estratégico— son intencionadamente generales. Se refieren en gran medida a nuestra Comunidad Autónoma en su conjunto —con su exclusividad geográfica posicional— y, en último término, también serían válidas para otras zonas turísticas españolas de costa... en la medida en que se trata de una toma de posición respecto al potencial papel del turismo, hasta ahora escasamente reconocido.

¿Qué condiciones específicas ofrece Gran Canaria —en términos relativos respecto a otras islas del Archipiélago— para apostar por el turismo, como oportunidad y motor de la modernización de su economía?

Habida cuenta de que posee con la economía insular relativamente más moderna y evolucionada del Archipiélago, esa posibilidad es aún mayor en Gran Canaria, ya que tiene así mejores condiciones relativas para aprovechar los efectos de “arrastre” de la economía turística, como ya se ha constatado en la mayor especialización terciaria y diversificación de servicios que se conoce en el Archipiélago. Asimismo, en Gran Canaria se da una mayor diversificación sectorial, con más entidad del sector industrial respecto a las restantes islas del Archipiélago. Sin embargo, en donde destaca ahora la modernidad relativa es en la anterior condición, antes destacada, de diversificación y complejidad relativa de los servicios..., expresión de una capacidad emprendedora empresarial, con su origen mercantil y comercial, que tampoco se encuentra en otras islas.

Son precisamente esas condiciones las que han conducido a que en Gran Canaria se haya protagonizado el mayor desarrollo turístico de las islas. En Las Palmas se da el primer turismo “urbano” de invierno en Las Canteras —en paralelo con el fenómeno de Puerto de la Cruz, pero con la diferencia de asentarse en la capital—, contribuyendo y respondiendo a las diferencias de las dos ciudades, con el mayor peso relativo que el comercio y, en definitiva, los servicios premodernos tienen en la que, con la evolución posterior, se convertirá en la metrópoli más dinámica del Archipiélago.

La metrópoli, con su caótica configuración urbana —por otra parte común a tantas metrópolis neocoloniales— ofrece el marco y soporte a un ulterior desarrollo de los servicios, en que se cifra hoy toda la apuesta de modernización de las economías regionales.

En la medida en que se reconozca la capacidad potencial del turismo como motor y modernizador de la economía canaria, Gran Canaria cuenta, en difícil pero posible analogía con los casos de Miami o Honolulu, con el soporte metropolitano para captar y asentar —no sin esfuerzo y mediante la realización de operaciones ambiciosas— esos servicios característicos de la economía actual, sobre todo financieros.

Si, como se ha llegado a hablar en alguna ocasión reciente, las islas pudieran llegar a convertirse junto a otros archipiélagos en el mundo en otro “paraíso fiscal” —objetivo, en principio, nada desdeñable para la economía canaria— con lo que ello implicaría de concentración de actividad

financiera y exigiría de modernización de las comunicaciones, Gran Canaria contaría, sin duda, con las condiciones previas y más favorables que otras islas para captar más y mejor esa intensificación y diversificación de la actividad financiera.

Sin contemplar como escenario a medio plazo esa eventualidad, el turismo encierra —aunque en menor medida, claro está— esa capacidad de arrastre en tanto que se apueste por turismos especializados —en los que la universidad podría jugar un papel crucial—, ligados a la investigación y a la vida de las empresas multinacionales..., más allá de ofrecer la genérica oferta, en todo caso exclusiva en invierno, de sol y playa. El turismo cultural —cuyo precedente puedan ser los festivales de música— constituye otra posibilidad..., aceptando la necesidad, para que estos turismos “con apellido” se produzcan, de contar con unas instalaciones que no saldrán solas, si no es como consecuencia de una expresa y decidida política de apuesta por el turismo, organizada desde las instancias públicas en concierto y en colaboración con la iniciativa privada.

Ahora bien, para diversificar y cualificar la oferta turística —con su consiguiente función de arrastre— ¿cuenta Gran Canaria, habida cuenta de su desarrollo anterior, con las condiciones territoriales para conseguirlo?

Aquí se hace la hipótesis de que eso es así, en la medida en que se reconduzca el proceso. Se dan síntomas de que el espacio turístico gran canario —en el Sur y en Las Canteras, que en gran medida se ha “abandonado”— está llevando al rechazo relativo de la demanda turística; al

menos las cifras de captación de turistas en 1989 parecen indicarlo así. Sin embargo, las posibilidades y oportunidades para la diversificación de la oferta existen. En Gran Canaria no cabe hacer una apuesta por un turismo muy especializado y cualificado, por ejemplo de playa solitaria, como aun podría hacer quizá Fuerteventura. Por el contrario, Gran Canaria sobre la base de una oferta masiva acumulada de gran entidad, ha de hacer —y puede hacer— una doble apuesta por la cualificación de los servicios complementarios ofrecidos —sobre la base de esa masa crítica de demanda asegurada—, así como por una diversificación de turismos mediante productos alternativos en otros lugares aún no afectados ni ocupados por la oferta masificada... Esta debe además y en todo caso intentarse recualificar, en sí misma, y con los servicios complementarios que puedan introducirse, mediante, en algunos casos, operaciones de remodelación de una entidad que sólo las grandes metrópolis han conocido.

Asimismo, en una visión integrada del espacio insular o, al menos, de grandes espacios turísticos en su seno, el papel de una renovada movilidad de los turistas (en general, foráneos de estancia más o menos prolongada en la Isla) propiciada mediante intervenciones igualmente potentes, así como con medidas de incentivo... pudiera conseguir ampliar el atractivo de cada una de las zonas turísticas en las que tantas veces se siente cautivo el turista.

Para todo ello, Gran Canaria reúne condiciones y cuenta con capacidades para acometer las actuaciones necesarias. Esta es, al menos, la apuesta —ambiciosa sin duda— que se hace en este Plan Insular.

III

ESTRATEGIA TERRITORIAL

TESIS Y PREMISAS A PARTIR DE LAS CUALES SE ELABORA EL PLAN.

NUEVA CONCEPTUALIZACION DEL TURISMO E IMPORTANCIA ESTRATEGICA DEL TERRITORIO

6

En una evaluación del pasado... y del presente, la tesis en la que ya se ha insistido (en fases anteriores de estos trabajos encaminados al Plan) es que son precisamente las actitudes que frente al turismo se vienen manteniendo —en las instituciones y en la opinión pública—, una de las causas, quizá la fundamental, de su insuficiente e inadecuada regulación. Y ésta a su vez es causa de los resultados obtenidos, cuya negativa valoración —en argumentación circular— vuelve a reforzar dichas actitudes. Se teme y se desconfía de la actividad turística, que se intenta “restringir”, pero tampoco tanto ni de forma efectiva, pues al fin y al cabo —y aunque no sea la actividad deseada— no se la puede “asfixiar” por ser la única con que se cuenta. Sobre este razonamiento básico, que ya ha sido expuesto repetidamente en el diagnóstico realizado, no puede dejar de insistirse una y otra vez, puesto que es de importancia trascendental.

Esa “desatención” respecto al turismo se ha venido manifestando tanto en el propio Gobierno de la Nación —¡respecto a una actividad que genera más del 10 % de PIB y que ha enjugado tantos años el déficit de la Balanza de Pagos!—, como incluso en las Comunidades Autónomas, que ahora cuentan con las competencias sectoriales y urbanísticas apropiadas para regular esa actividad. Sólo en la Comunidad Autónoma Balear —la otra, junto a la canaria, donde la economía turística tiene un peso relativo tan significativo— se han adoptado recientemente medidas sobre la implantación turística en el territorio. Ello se ha hecho desde la Consejería de Turismo, no desde la

esfera urbanística. Sin embargo, la denominada “Ley Cladera”, con la que se ha querido incidir en los resultados turísticos —en definitiva, en las características físicas de los productos inmobiliario-turísticos— ha debido de adoptar medidas sobre la densidad de edificación, en definitiva, de gran significación urbanística.

Los Ayuntamientos se han venido destacando, en general, no sólo por su permisividad respecto a la implantación turística sino por su “ansia” de ampliar la cuota de oferta que cada término municipal pudiera atraer. No obstante, también en el momento del planeamiento urbanístico, las posiciones se enfrentan. Esa tendencia a favorecer y ver con buenos ojos toda nueva implantación turística (en definitiva inmobiliaria, como fuente de ingresos municipales directos y demandante de nuevo empleo) se contrapone con la que a su vez se genera en la opinión pública —y a la que las instituciones responden— de prevención o rechazo de ese crecimiento indiscriminado de la oferta turística.

Un **Plan alternativo** que pretenda constituir una apuesta de futuro, ha de partir de **premisas diferentes**. No se trata de inventarlas: los síntomas están ahí y se pueden observar ya en la realidad. Se requiere, sin embargo, una cierta reconceptualización. La capacidad potencial de transformación y mejora —finalidad genérica de todo “Plan”— depende, a nuestro juicio, de la capacidad de formular de nuevo “el problema” —en definitiva, el propio objeto—, lo que obviamente equivale a partir de otras premisas.

Primera y gran premisa: una nueva actitud ante el turismo.

La primera gran premisa es el reconocimiento del papel jugado y, sobre todo, el potencial de la actividad turística. El turismo —entiéndase la actividad turístico-inmobiliaria— no sólo constituye la actividad básica de la economía canaria actual. Por vía de hecho está desempeñando en el Archipiélago el papel que de siempre se venía atribuyendo “de por sí” a la industria como inductora de desarrollo. A una industria tan deseada como imposible en estas islas y que, en la actual economía de servicios, ha perdido relativamente ese papel. El turismo debe valorarse, pues, no sólo en sí mismo sino en su capacidad potencial para convertirse en el elemento determinante de la transformación de la economía canaria en una economía de fuerte componente terciaria.

Teniendo en cuenta cuáles son las bases de partida, el grado de desarrollo y, en definitiva, la situación actual de relativo atraso de la economía canaria respecto a otras regiones de España, puede esperarse que la afirmación anterior provoque una primera reacción de escepticismo e incluso de sorpresa. Sin duda, ese modo de modernización de la economía no será fácil, como tampoco lo han sido hasta ahora otras transformaciones económicas. Pero lo que sí resulta incontrovertible es que, paulatinamente, los indicadores económicos de la región se han ido acercando en sus valores a la media nacional y que ese acortamiento de distancia en gran parte es atribuible al desarrollo turístico. Es más, otra vez en la década de los 80 —como ocurrió en los años 60, también por la incidencia turística— las tasas de crecimiento vuelven a ser muy superiores a la media, superando incluso a las de las regiones más desarrolladas del país.

¿Lo ocurrido en los últimos 80 puede leerse como coyuntura favorable? ¿De nuevo otro boom inmobiliario turístico (pasajero)? Verlo de ese modo sería una simplificación, o una expresión más de la actitud de desconfianza que se viene arrastrando respecto al turismo, por más que en el año 89 haya reducido relativamente Gran Canaria —que no algunas otras islas— la captación de turistas. Esa idea indicaría desconocimiento u olvido intencionado de las diferencias profundas, y se puede afirmar que estructurales, que median entre este momento y aquellos otros, los de los años 60.

No hay duda de que la actividad turística o inmobiliaria que se ha conocido en Canarias —incluso la más reciente—

ha estado excesivamente marcada por la precariedad empresarial y por la especulación. Seguramente, estas características han contribuido a crear y generalizar la desconfianza con que el turismo se ha contemplado.

Sin embargo, la primera de esas características está en vías de transformación: el sector ha sufrido ya —tras la crisis— una significativa reestructuración, aunque todavía sea insuficiente para desarrollar su capacidad potencial de inducir y catalizar un desarrollo moderno de la economía. No obstante, no puede olvidarse tampoco que entre las principales causas de esa insuficiencia empresarial está el desentendimiento público y la falta de apoyo e incentivos hacia las iniciativas turísticas, que tienden a ser contempladas sustancialmente como negocio de exclusiva incumbencia de los particulares... a las que, si acaso, hay que poner coto.

Segunda premisa: la reconceptualización del producto turístico... y consecuentemente de sus modalidades. La “homologación” institucional de los productos.

El producto turístico, hasta ahora poco diversificado —aunque sí algo más de lo que aparentemente parece—, se ha venido formando por “paquetes” de alojamiento, de “camas” en el argot habitual, con apenas algunos otros servicios complementarios. La dotación de ofertas complementarias, como productos diferenciados y construidos con autonomía respecto al alojamiento —o como aglutinador de éste—, ha sido escasa. Una de las características más sintomáticas de los cambios que puede experimentar el sector —y cuyos indicios son ya comprobables— es precisamente la progresiva complejización del “producto” turístico y la mayor presencia de un buen número de elementos complementarios diversos. Tales cambios, como antes indicamos, empiezan a ser posibles —y al tiempo están motivados— por el carácter estable de una gran demanda masiva que, además, tiende hacia una mayor diferenciación interna como consecuencia sobre todo de la creciente autonomización del transporte barato respecto del package organizado. Sobre ese conjunto de motivaciones y tendencias, de intensidad todavía insuficiente —y seguramente de escasa entidad y alcance si no logran superar el carácter espontáneo de su desenvolvimiento—, el Plan Insular puede jugar un papel clave, sentando las bases para una estrategia de afianzamiento y potenciación de los actuales impulsos hacia la mayor diversificación del producto turístico. Para ello, claro está, es preciso que la concepción

de esos productos deje de ser la que rutinariamente los entiende y organiza como paquetes “residenciales”.

Los productos turísticos, en cuanto que se han entendido como “residencial”, han venido siendo asimilados a los modelos propios de la expansión urbana. De ahí que los mecanismos de su control y, en último término, las decisiones respecto a su implantación y a las condiciones en que ésta se haya de permitir, se sigan tomando prestadas de la legislación urbanística. Se ha responsabilizado al planeamiento y a la gestión urbanísticos del control del turismo..., ¡un sector tan estratégico!

A su vez, la regulación sectorial de las características de las instalaciones hoteleras o incluso extrahoteleras, de origen diferente al urbanístico —el expropio de los responsables del turismo como subsector económico de actividad—, apunta hacia otra consideración más parecida a la regulación de los productos industriales: tamaños mínimos de piezas, existencia de instalaciones, servicios complementarios y sus tamaños mínimos... Es una regulación híbrida que se ha venido centrando más en el control de la producción —mediante parámetros y dimensiones físicas, estáticas—, que en la garantía de su funcionamiento posterior, no siempre capaz de mantener las características con las que fue definido en el momento en que se autorizó en calificación (homologación) realizada en su origen, es decir en el momento de la construcción de los edificios.* Por lo demás, esas dos regulaciones —urbanística y sectorial— no siempre han sido coherentes entre sí, ni han sido objeto de una coordinación, a la que por lo general —de hecho— la Administración demuestra ser reacia.

El producto turístico se implanta en el espacio y, por tanto, ha de ser objeto de ordenación física o urbanística (entendido este segundo atributo en su sentido más amplio).

La configuración de las áreas turísticas, e incluso de los “paquetes” de alojamiento turístico en enclaves más autónomos en su concepción y posición, ha venido apoyándose casi siempre en asentamientos de residencia permanente previamente existentes. No obstante, en la Comunidad Autónoma, y de modo particular en el Sur de Gran Canaria, esos enclaves surgen también en lugares previamente no colonizados. Se producen como formaciones “ex-novo”, sin el apoyo, como embrión, ni siquiera

* Luego, como se oye reconocer a los propios empresarios hoteleros, en el funcionamiento real se da “una estrella menos”.

del pequeño poblado de pescadores, origen remoto de la implantación turística, tan frecuente en otras costas.

En todo caso, sea mayor o menor la dependencia con un núcleo primigenio, las áreas turísticas, los enclaves turísticos, los asentamientos que en un símil equívoco pueden denominarse “ciudades” turísticas, presentan no pocas características que dificultan su asimilación al concepto “normal” de ciudad.

Ni el origen de implantación turística en el espacio, ni la función a la que sirve, ni sus contenidos, ni sus formas propias, ni su proceso de producción, ni sus ritmos... coinciden, más que en su mera condición de “hecho edificado”, con los modos propio de la expansión urbana.

Esas formaciones y enclaves están comprendidos necesariamente en un determinado municipio, pero su relación con éste, la diferente condición de la población que los usa y, en último término, los efectos agregados que superan ampliamente los límites municipales, reclaman un tratamiento que no puede seguir residiendo fundamentalmente en los Ayuntamientos como instancias a las que normalmente se encomienda la administración del urbanismo. Sin duda, aquéllos han de intervenir y han de constituir una de las obligadas voces institucionales que contribuyan a la ordenación del espacio turístico. Pero ésta no puede seguir pivotando sólo sobre cada una de esas instancias locales. El espacio en que se desenvuelven las actividades turísticas ha de ser, necesariamente, objeto de la **ordenación territorial**, al manifestarse en una escala, con unas dimensiones y con un funcionamiento propiamente territorial más que urbano, máxime cuando se desarrolla en una serie de enclaves, en situaciones estructuralmente semejantes a lo largo del litoral.

Los “paquetes” de alojamiento turístico poco tienen que ver con los barrios, ni en sentido sociológico ni en el físico, por más que se haya intentado encorsetarlos, rutinaria e indebidamente, en ese concepto. Ni siquiera los parámetros urbanísticos utilizados para su dimensionamiento o como indicadores al uso resultan adecuados. La pretendida equivalencia o analogía entre el concepto de vivienda o de residencia permanente y el concepto “cama” turística es siempre discutible y da lugar a reconocidos y significativos desajustes en la concepción y aplicación de los parámetros para su regulación ordenancística, ya que las superficies por cama —incluso cuando se da en el seno de unidades de alojamiento no hotelero— en cada uno de los dos tipos de alojamiento (la residencia familiar

permanente y el alojamiento turístico temporal) raramente coinciden. Las diversas modalidades de alojamiento turístico dificultan, en definitiva, la homogeneización y estandarización a partir de parámetros concebidos, por lo general, para la residencia familiar de carácter permanente.

Ese desenfoco conceptual se agudiza aún más a la hora de aplicar las figuras e instrumentos urbanísticos, concebidos —y definidos legalmente— para ordenar y regular la extensión propiamente urbana, ya que tal aplicación ha solido hacerse de modo rutinario y degradado. Es más, esa “degradación” podría interpretarse como una forma “funcional”, por más que simplista y rudimentaria, de traducir esos instrumentos urbanísticos para su utilización como dispositivo de homologación del producto turístico. Ni los criterios de densidad, ni los morfológicos, ni las tipologías de edificación, ni los estándares, contenido y carácter del equipamiento o de las zonas libres de los tejidos urbanos “normales”, tienen de hecho nada que ver con los que deberían ser aplicables a los “paquetes” de alojamiento turístico temporal, producidos por la industria turística. Es así que las autoridades urbanísticas, cuando se enfrentan a la regulación de éstos, con frecuencia han de ingeniar verdaderos artilugios para reconvertir, por ejemplo, el uso real y la cesión obligatoria de un suelo que hubo que “pintar” en el Plan Parcial como reserva para una innecesaria escuela, o para cualquier otro uso improcedente en este tipo de asentamientos.

Las bases de ordenación y los modos y procedimientos para la homologación institucional, tanto del producto turístico singular como de la oferta turística en su conjunto, no pueden pues seguir asimilándose reductivamente a las figuras e instrumentos urbanísticos convencionales destinados a ordenar “lo residencial”. Máxime si se pretende abordar, desde una renovada plataforma conceptual, instrumental y procedimental, la ordenación turística en la nueva escala que de hecho han adquirido ya grandes “espacios turísticos” como es el Sur de Gran Canaria.

Es preciso, pues, buscar otro modo y otros medios de alcanzar esa homologación —en todo caso necesaria— acorde con sus características. Esta podría ser la **segunda gran premisa** para el Plan Insular, cuyo olvido o minusvaloración podría desembocar en otro ejemplo más de inadecuada asimilación de la instrumentación urbanística y en otro episodio a añadir a la ya larga lista de fracasos en el intento de ordenar y regular la implantación turística en el territorio. Por último, la consideración de

éste, específicamente como recurso, dentro de una nueva política turística en su más amplio sentido y como base de una nueva instrumentación, constituye de hecho otra **premis**a que merece consideración específica adicional.

Tercera premisa: el territorio como recurso... y, en la Comunidad Autónoma Canaria especialmente, como recurso económico fundamental y por tanto estratégico.

Es hoy una idea comúnmente aceptada que el territorio constituye un recurso, y no sólo un soporte, para las actividades económicas. La ordenación territorial maneja necesariamente ese concepto general del territorio como recurso.

Si ello ha de ser así en cualquier región, la necesidad de esa consideración **es más patente en las Islas Canarias**, en función de sus características y condiciones, que determinan en último término sus limitaciones, pero también sus oportunidades específicas.

El suelo es el obligado soporte físico de toda actividad productiva. No obstante, más allá del suelo que estrictamente se use como soporte de la actividad, el territorio, desde una consideración integral de todos sus aspectos, cobra importancia diferente —mayor o menor y en el extremo nula— según sea la actividad que constituya la base económica predominante.

Esa aproximación —que pudiera quizá tildarse de economicista— no implica (ni lo pretende) cuestionar el valor del territorio en sí, bien sea como medio natural que requiere intrínsecamente protección a partir de criterios específicos (y contruidos con pretendida autonomía), bien sea como síntesis de otros valores patrimoniales que el territorio ha adquirido en la historia de su humanización.

En el caso de las Islas Canarias —que se da en tantos otros archipiélagos— el territorio integralmente considerado cobra especial relevancia: propiamente como “recurso” económico. La tesis que aquí se sostiene es que ello no se deriva sólo de su condición de “escaso”, aunque de un modo u otro siempre lo sea. Tampoco de su singularidad, por más que encierre grandes valores intrínsecos. La razón última que determina aquí su consideración obligada como “recurso” es la actividad principal que hoy es ya predominante y que constituye la oportunidad básica y dife-

rencial de las islas: el turismo. El territorio no es sólo **soporte** del turismo, sino además su **objeto**, y hasta podría decirse que es también el sujeto de la actividad turística, que en su concepción actual necesita ya conservar en todo su valor y protagonismo tan excepcional recurso.

Hablar hoy de transformaciones del territorio en Gran Canaria, y en general en las Islas Canarias, remite de hecho a hablar de turismo, de la implantación de oferta turística como actividad económica dominante en un espacio acotado.

Sin embargo, esa acotación es quizá más aparente que real. La condición insular parece determinar, en mayor medida que en el continente, una apreciación psicológica de “limitación espacial”. Apreciación arraigada en la sensibilidad colectiva de la población canaria que se trasluce de forma quizás imprecisa, pero apreciable, en la adopción de decisiones políticas de ordenación.

La condición insular determina una serie de efectos innegables, algunos o la mayoría de ellos negativos, al menos para el desarrollo económico. Pero las consecuencias de la insularidad se derivan en mayor medida de su alejamiento de la Península y, en último término, más de su aislamiento —en medio del Océano— que del reducido tamaño o extensión del territorio.

El territorio canario y específicamente el de cada isla constituye, sin duda, un territorio singular, pero ¿cuánto de singular? El origen volcánico de las islas, la riqueza de su relieve..., aportan las bases de esa singularidad desde el punto de vista científico. No obstante, no son esas singulares características las que constituyen el atractivo de estas islas para los turistas que, en cifras millonarias, las visitan todos los años. El mayor atractivo para el turismo —lo verdaderamente exclusivo en Europa..., sobre todo en invierno— se deriva, como ya se ha dicho, de su clima.

El territorio isleño más allá de la apreciación que de él se haga con criterios geográficos, vulcanológicos o incluso a partir de su fauna y flora, constituye hoy el auténtico y gran potencial de esta Comunidad.

Potencial en cuanto que el territorio pueda, como recurso económico, contribuir —insistimos, más allá de servir de soporte— a la actividad predominante y estratégica, el turismo, que a su vez sea el motor de otras (otros servicios, industria, agricultura) que a su vez habrán de implantarse en el territorio. La ordenación del territorio adquiere así una significación en las islas que puede no tener en otras regiones.

Significación que se agudiza cuando el control de esa actividad, predominante y potencialmente clave, se ha venido relegando al planeamiento urbanístico. Pese a las insuficiencias de éste, no por casualidad cuando se han querido adoptar medidas relevantes respecto a la oferta turística y a su cualificación —como en el reciente caso de la Comunidad Balear, ya citado, pero también en otros foráneos— ello se ha hecho mediante parámetros urbanísticos, aunque lo ha sido desde una instancia “sectorial”, turística. De modo que el territorio, y por ende su ordenación, tanto por su objeto como por el papel que se les asigna, cobran un significativo carácter estratégico en Gran Canaria y, en general —aunque de modo diverso en cada isla— en el Archipiélago.

Las tres premisas como base del Plan Insular.

No partiendo de esas premisas se estarían desenfocando las cuestiones que han de ser objeto del Plan Insular. Si no se establecen como tales, se estaría desaprovechando sin duda **la ocasión de reformular el tratamiento del fenómeno turístico** y, en definitiva, de abordar con renovado fundamento la ordenación territorial. Sólo así se puede asegurar un alcance distinto al que resultaría de la pura ampliación de escala de las decisiones urbanísticas, en un remedo de la inadecuada ordenación urbanística que hasta ahora ha sido habitual.

Por más que su específico y acotado objeto sea el territorio, la **finalidad última** de un Plan Insular es contribuir de forma directa o indirecta a la mejora de las condiciones de vida de la población de la Isla.

Esta finalidad, a pesar de que goce de un respaldo prácticamente unánime, es de carácter tan general y poco inmediato que difícilmente puede servir de guía para objetivos más concretos: éstos pueden variar e incluso llegar a ser contrapuestos entre sí, dependiendo de cuáles sean las distintas concepciones, premisas e intereses desde las que se piensa que puede alcanzarse aquella finalidad.

En la propuesta que desde aquí se formula, la antedicha finalidad —común en último término al Archipiélago en su conjunto y expresada de modo todavía muy general—, podría traducirse en el objetivo de **configurar el gran espacio sub-tropical europeo de ocio**. Con las especificidades y oportunidades diferenciales que aporta Gran Canaria —o las que potencialmente puede aun en mayor medida aportar—, esa finalidad ha de traducirse aquí en objetivos más concretos, en definitiva, referidos a los componentes y derivaciones de esa apuesta regional de futuro a que puede aspirarse en y para la Isla. Estos se enuncian después en el Capítulo VI. Formulados así, de modo tan sintético, ese objetivo regional constituye una apuesta sin duda polémica. Pero una vez enfatizado su carácter de **gran objetivo**, debería condicionar no sólo decisiones y medidas concretas —concebidas para alcanzarlo— sino otros objetivos, que ya no cabría presentar como alternativos, ni siquiera yuxtapuestos, sino encadenados jerárquicamente a aquél, considerado fundamental. Dando

aquí por reproducidas las razones que reiteradamente se han expuesto en los diferentes documentos que componen los materiales de elaboración del Plan, es preciso insistir de nuevo en que los demás objetivos, deberían supeditarse pues a la consecución de aquél, matizando así su importancia relativa.

Ello implica reconocer la capacidad de la región, y de Gran Canaria en particular, para especializar su economía y potenciar su competitividad, en un mercado fuertemente internacionalizado, sobre la base de los factores —y oportunidades— exclusivos de que dispone. A partir de ese reconocimiento —componente esencial del marco de referencia adoptado— es preciso contemplar, además, **otros fines adicionales o incluso “complementarios” de ese gran objetivo**. Pero sin perder de vista nunca —insistimos— que hoy día la oportunidad de la Comunidad Canaria para desarrollar su economía, de modo acorde con la “nueva economía” que emerge de la crisis, reside en el turismo: sólo éste puede jugar el papel de “motor” de esa transformación.

La existencia y desarrollo ulterior de otros sectores económicos no es, en absoluto, incompatible con ese gran objetivo. Por el contrario, la tesis aquí mantenida es que el turismo puede arrastrar —y hay que apostar y crear las condiciones para que así sea— la implantación de otras actividades que fortalezcan, mediante una ulterior diversificación de nuevo tipo, la estructura económica, en todo caso necesaria y convenientemente especializada en aquello para lo que resulta ser claramente competitiva.

Debe y puede favorecerse la agricultura, incluso como objetivo de orden también estratégico. No obstante, éste ni puede formularse de modo genérico ni, en menor medida, aquélla puede conceptuarse como “motor” de la economía gran canaria, alternativo al turismo. El objetivo ha de ser **crear** (y aquí no vale decir recobrar o reordenar) **un sector agrario moderno**, competitivo y consiguientemente selectivo, que se especialice en aquellos **productos de exportación** (dentro de una reducida gama) que puedan también **aprovechar diferencialmente las condiciones específicas del Archipiélago** y concretamente de Gran Canaria, que cuenta junto a su gran tradición agraria, con potentes estructuras comarcales en áreas agrícolas, y con ensayadas experiencias organizativas de comercialización. Con el interés que suscita la exportación, se han de propiciar sólo algunos productos que, en esas condiciones, pueden obtenerse con elevada productividad —y sobre todo elevado valor añadido por unidad de peso— y con un consumo de agua relativamente reducido.

A partir de un principio de racionalidad básica —que por ahora sin embargo no logra hacerse realidad— puede plantearse como objetivo la **creación** (y aquí todavía menos se puede hablar de recuperación) de una **agricultura moderna de autoabastecimiento** (incluida la ganadería, ahora apenas existente). Esta tendría que ser competitiva en su producción, pese a las reconocidas limitaciones de las islas, que hasta ahora vienen dando lugar —y no por causalidad— a tan reducido porcentaje de autosuficiencia, incluso en los productos alimentarios.

Aunque tampoco deba concebirse en competencia alternativa con la especialización turístico-terciaria, se plantea como objetivo adicional conseguir un cierto desarrollo, igualmente selectivo, de algunas producciones industriales y, sobre todo, de otros servicios terciarios. La aparición de éstos puede verse muy favorecida como consecuencia de la actividad turístico-inmobiliaria. Sin embargo, para que ésta consiga realmente “arrastrar” a aquéllas será preciso complementar su potencialidad con medidas e instrumentos de apoyo.

El logro tanto del gran objetivo inicial como de aquellos otros complementarios, depende a su vez de otros dos objetivos instrumentales:

- a) Conseguir un **clima empresarial** de expectativas de negocio —con ayuda y apoyo, pero también con riesgo— que pueda contribuir a superar la doble y arraigada imagen de “rentista”/“especulador” que

proyectan tanto el negocio inmobiliario turístico como los terratenientes subvencionados de la agricultura tradicional de exportación. Para conseguir tal objetivo será preciso fomentar las nuevas iniciativas, la modernización, la introducción del uso de nuevas tecnologías y, a su vez, para todo ello, será necesario propiciar la reinversión al menos parcial de las rentas del suelo en ese tipo de actividades... en la Isla.

- b) Desarrollar un agresivo programa de **formación y capacitación de la mano de obra**, a fin de disponer de los cuadros y del personal especializado que requiere una sociedad moderna de servicios. De ese modo la población de la Isla podría ocupar —en competencia con los inmigrantes foráneos, que de otro modo serán reclamados y vendrán— los nuevos empleos que el proceso de modernización de la economía va a requerir.

Estos no son objetivos que pueden instrumentarse, ni por tanto adoptarse como propios y específicos, en un Plan Insular de índole territorial. No obstante, al recordar aquí la necesidad de tenerlos en cuenta no se pretende sino ejemplificar las derivaciones y el alcance de la susodicha apuesta y los requisitos para poder aprovechar toda la potencial capacidad transformadora de un renovado sector turístico-inmobiliario. Y apuntar la serie de medidas que, desde la concepción del “Plan” como conjunto de decisiones de diversa índole, habrán de “acompañar” a las de carácter propiamente territorial.

En definitiva, el enunciado de objetivos “económicos” y la remisión a esos últimos objetivos-requisito, no hace sino aplicar en esos términos el marco de referencia apuntado y adoptado para el Plan.

En términos más propios de un Plan de índole territorial, pero todavía con carácter genérico, se podría formular el **objetivo instrumental adicional de contribuir a crear las condiciones que faciliten, permitan o, al menos, no dificulten** —desde la regulación propiamente territorial o urbanística— **la implantación en el territorio de la actividad económica**, tanto turístico-inmobiliaria como la que ésta pueda arrastrar o pueda generarse “al calor” de ella.

Finalmente, en este nivel de **grandes objetivos**, cabe incluir otro cuya consecución depende a su vez, en gran medida, de las decisiones que se adopten desde el Plan Insular. **Cualificar y diversificar la oferta de alojamiento turístico ampliando y diversificando al mismo tiempo la oferta**

complementaria, sería el objetivo —de enorme incidencia territorial— que podría constituir la base de un potente sector empresarial turístico-inmobiliario llamado a jugar el papel de motor del desarrollo económico de la Isla.

En definitiva, ese objetivo resume uno de los contenidos principales, si no el fundamental, del Plan, cual es la formulación de una **nueva política turística**. Dada las características de esta actividad, tan intrínseca e indisoluble-

mente vinculada a la implantación de productos diversos en el territorio y a la condición de éste como componente específico y necesario —no sólo como entorno— de aquéllos, esa política turística ha de instrumentarse mediante medidas concernientes a la ordenación física. Por tanto, una vez enunciada con generalidad esa última finalidad, se ha de pasar a una formulación de objetivos más concretos y operativizables en términos instrumentales. Ello se hace en el Capítulo VI de este documento.

La **opción estratégica principal** es la consideración del **territorio insular como unitario**, como “tablero” de opciones, de oportunidades y problemas localizados. Esa opción se deriva del gran objetivo planteado —la creación de un gran espacio europeo de ocio— y en ella habrá de basarse el nuevo modo operativo, de funcionar, que se introduce en la instrumentación del Plan.

Esa concepción responde, además, a la consideración del **territorio**, del conjunto del territorio insular, **como recurso** asimismo unitario, con el cual Gran Canaria pueda precisamente competir en un contexto internacional y nacional. “Recurso” que aún considerado unitariamente encierra oportunidades que permiten construir el gran espacio diversificado y, por tanto, cualificado para el ocio.

La estrategia consistirá, pues, en integrar y articular el territorio insular a partir, precisamente, del reconocimiento de aquella diversidad interna, donde cada área y cada elemento territorial deben expresar su propia identidad diferencial, pero a la vez integrarse como partes complementarias en estructuras de mayor escala, unitarias y reconocibles como espacio insular.

Se rechaza, pues, como principio regulador, la tendencia inercial a la rígida compartimentación excluyente entre diversas porciones del territorio, encorsetadas en el planeamiento mediante su adscripción a las grandes clases de suelo establecidas en la legislación urbanística y, sobre todo, se reprueba la identificación de la faja litoral como único espacio destinable a la implantación turística. Ese encasillamiento aparece no sólo poco útil, sino incluso contra-

ditorio con el objetivo enunciado y con el modo integrado pero diverso de construir el gran espacio cualificado de ocio. Salvo grandes piezas especialmente singulares en el seno de la Isla de Gran Canaria, identificadas en la LENAC y en el PEPEN —matizadas, estas últimas, en los trabajos que han de seguir elaborándose para el Plan Insular— en el resto del territorio cabe concebir una potencial ocupación mixta de ciertos usos y modos de ocupación/explotación **acordes con la diversidad morfológica y posicional de las distintas porciones del territorio**. Surge, pues, la necesidad de introducir en términos de ordenación y regulación una **flexibilidad de usos** controlada, sin duda, mediante otros mecanismos diferentes a los hasta ahora aplicados.

Espacios naturales, áreas rurales, cultivadas o no, asentamientos (concentrados y rígidamente delimitados como tales), enclaves de alojamiento, urbanizaciones de segunda residencia..., tienden a configurarse, por causa del modo de regulación ahora aplicado, como componentes sólo artificialmente excluyentes y diferenciados, dificultando la aparición de nuevas iniciativas y consiguientes formas alternativas de implantación territorial.

Es obvio que debe rechazarse la indiscriminada ocupación del suelo para el “rodillo turístico” homogéneo. Ante la tendencia a su indiferenciado y paulatino avance, parece imprescindible ponerle coto, en la medida en que ello constituye el único medio de, por lo menos, impedir que “lo mismo” se reproduzca en cualquier lugar y momento. No obstante, la cualificación del espacio turístico depende precisamente —y ello se convierte en un criterio de ordenación fundamental— de saber **aprovechar adecuadamente**

la oportunidad de la diversidad morfológica del territorio que, a su vez, exige diferenciar coherentemente las formas igualmente diversas de implantación. La solución blanco/negro, a que da lugar la “raya” de la delimitación de las clases de suelo, con “lleno” —siempre muy “lleno”— y “vacío”, sin apenas gradiente de transición, sólo puede constituir una solución excepcional, válida únicamente para algunos enclaves que por sus condiciones paisajístico-naturales han de excluirse expresamente, tanto de la urbanización/edificación como incluso de toda transformación culta. Pero aún en estos casos, o en otros menos singulares, cuyo valor paisajístico reclame asimismo la preservación en su estado natural, no parece recomendable que se “excluyan” literalmente. Los suelos a preservar íntegramente han de “afectarse” a los que pueden ser urbanizados, pues aquéllos constituyen el entorno en el que, de modo diferencial y contrapuesto, se ponen en valor los enclaves o áreas urbanizadas. Sobre ello se volverá después al hablar de los dispositivos y procedimientos de gestión y control que el Plan Insular (o una nueva Ley) habría de introducir para hacer viable esa “afectación” que antes ya se ha referido.

Es rechazable también la drástica distinción, secular en Canarias, entre una franja litoral susceptible de ser edificada y un espacio rural (en medianía más o menos alta, pero precisamente por estar en esa posición) exclusivamente destinado al cultivo —cuando no es literalmente improductivo— y en donde sólo se tolera su “ocupación” cuando es heredada, es decir, cuando se trata de los pueblos tradicionales.

Urbanizaciones en medianía con áreas de cultivo entre núcleos edificados o en mezcla de cultivo y edificación en cada parcela, pueblos turísticos concentrados, encaramados en los riscos, cultivos en la franja costera... Estas y otras muchas **formas mixtas de ocupación y tratamiento del territorio**, que han de ir más allá de las pautas esquemáticas aplicadas hasta ahora en la organización de estos territorios, son ahora contempladas en este Plan. Abrir estas nuevas formas de usar y humanizar el territorio es una consecuencia de la **nueva estrategia territorial integrada** que aquí se propone a partir de la consideración de la Isla, en su conjunto, como “tablero” abierto y unitario de opciones mediante las que construir el gran espacio cualificado de ocio que se pretende.

Que no se confunda erróneamente esta estrategia con permisividad y tolerancia indiscriminada. La apertura a opciones y formas de ocupación hasta ahora vedadas, sólo es concebible desde un método radicalmente distinto de control y, en último término —como se decía de inicio— de organizar la actividad urbanizadora

A la vez se ha de mantener y potenciar la distinción entre asentamientos de residencia permanente y los espacios turísticos. Esa diferenciación, para que no degenera en segregación, ha de contrarrestarse con una articulación de los distintos tipos de asentamientos y espacios, garantizando que la población residente pueda disfrutar de los servicios y opciones que ofrecen los espacios turísticos, y que los turistas propiamente dichos o los “semirresidentes” (de estancia más prolongada en la Isla) pueden acceder a su vez fácilmente a determinados equipamientos y servicios previstos fundamentalmente para la población residente. Es decir, en el marco de esa estrategia unitaria, insular, se plantea territorialmente un esquema de “dotación cruzada”, huyendo de la redundancia de tipos de servicios en los distintos asentamientos.

En especial, constituye objeto de obligada atención diferenciada la metrópoli de Las Palmas de Gran Canaria, y ello en un doble sentido. Primera y fundamentalmente es el centro insular, no sólo de prestación de servicios para el conjunto articulado de los asentamientos de distinto tipo de la Isla, sino donde cabe concebir e incentivar la implantación de actividades arrastradas por el sector turístico-inmobiliario, sobre todo terciarias con opciones diversas e innovadoras, propias de un asentamiento metropolitano que extiende su condición de centralidad al conjunto de la Isla e, incluso, a otras islas del Archipiélago. En segundo lugar —pero no menos importante en la estrategia territorial que se propone— debe regenerarse y fortalecerse el asentamiento propiamente turístico-urbano de Las Canteras, que fue el germen del gran espacio de ocio que ahora se intenta configurar.

La distinción operativa de **ámbitos subinsulares** —a los efectos de aplicación de instrumentos de ordenación diferenciados— aparece, no obstante, como necesaria por motivos que van más allá de la concepción unitaria e integrada del territorio de la Isla. Primero, por razones instrumentales se definen ámbitos sujetos a las figuras de “Subplan de extensión” o prolongación del Plan Insular que aquí se proponen. Asimismo, es preciso delimitar ámbitos donde es conveniente realizar planes especiales temáticos.

El mosaico de términos municipales, indudable referente y base del planeamiento urbanístico que habrá de desarrollarse a partir del Plan Insular, no puede constituir una insalvable compartimentación del territorio cuando introduce factores de artificialidad que no responden al funcionamiento real del territorio insular. Ni en los Ayuntamientos —como ya se ha dicho— no puede residenciarse la capacidad exclusiva (ni menos excluyente) de aplicación de las propuestas y criterios del Plan territorial, aunque, en parte, las directrices de éste estén dirigidas precisamente a los Ayuntamientos, para que ellos las

aplique en el ejercicio de su reconocida competencia de ordenación y regulación urbanística.

En consecuencia, los ámbitos subinsulares que a efectos operativos se distinguen en el seno de la Isla no responden a la delimitación municipal. A su vez, los enclaves para la actuación directa que igualmente se establecen aquí, han de ser “excluidos” de la competencia ordenadora de los Ayuntamientos y de los procedimientos normales de planeamiento y gestión, y delegada su gestión a órganos ad hoc.

IV

PRINCIPIOS Y BASES CONCEPTUALES DE ORDENACION TERRITORIAL DE UN GRAN ESPACIO EUROPEO DE OCIO. BASES DE POLITICA TURISTICO-URBANISTICA

La experiencia del urbanismo turístico muestra que para corregir sus defectos y para adecuarlo a las exigencias actuales, sociales y del mercado, no sólo se requiere añadir nuevas determinaciones a un renovado planeamiento urbanístico. Es preciso reconsiderar a fondo el modo mismo en que se entiende y se trata el objeto fundamental de transformación del territorio: la implantación de productos turísticos. Ello exige introducir una serie de nuevos conceptos y definiciones en un doble sentido: definiendo los contenidos de los productos y la forma de tratarlos en el planeamiento.

DISTINCION ENTRE ASENTAMIENTOS DE RESIDENCIA PERMANENTE Y AQUELLOS CUYO DESTINO SEA EL ALOJAMIENTO TEMPORAL (TURISTICO)

9

La diferencia funcional y, en último término, la distinción entre requisitos y solicitudes que se demandan para un asentamiento permanente y para otro turístico, es evidente. No obstante, el origen de los asentamientos turísticos, próximos o en el seno de los de carácter permanente —como fue el caso de poblados de pescadores—, y en definitiva el hecho común de que en ambos se haya de ofrecer un alojamiento para las personas, han llevado rutinaria e indebidamente a asimilar ambos tipos de asentamientos al uso “residencial”. Este vicio, de origen por así decir coloquial o lingüístico, se ha consolidado al ser asumido por las técnicas de planeamiento y regulación urbanística de la producción turística.

Sin embargo, como ya se apuntó, las características de ambos modos de alojamiento no son semejantes, y por tanto tampoco habrían de ser iguales las variables y parámetros mediante los que se ordena y regula su producción en el espacio.

La diferencia fundamental estriba en que en los núcleos permanentes se reside, y en los turísticos no. Sin duda en éstos se ha de ofrecer alojamiento, pero éste se diferencia intrínsecamente de la residencia permanente por su **utilización y carácter temporal**. Residencia permanente y alojamiento temporal constituyen categorías diferentes. Ni las características internas de la unidad misma de alojamiento —tamaño, disposición interna, relación con el exterior, etc.—, ni las de su entorno, ni los servicios y equipamientos ni, en último término, el uso que cotidianamente se hace de esas unidades, son las mismas cosas. La distinción se ha dado en la práctica en los edificios y en su dispo-

sición, en las tipologías, en la diversidad tipológica..., pese a que ello apenas se reconocía en la regulación urbanística, que categoriza genéricamente ambos tipos de alojamientos como “residenciales”. La diferenciación se ha reflejado en mayor medida en la zonificación de los Planes cuando se trataba de modalidades de alojamiento específicamente “turístico”, en razón de que estaban reguladas además por la normativa sectorial turística: hoteles y apartamentos denominados “turísticos”, que están sujetos ambos a su homologación expresa como tales, de modo adicional a la regulación urbanística. No obstante, incluso en estos casos, también la normativa urbanística se ha venido concibiendo —aunque orientada a configurar una zonificación turística específica y diferencial— mediante los mismos parámetros de regulación ordenancística: aprovechamiento (edificabilidad) alturas, tipología... como si de “residencia” se tratase.

Como ya se ha argumentado en capítulos anteriores, los espacios turístico no tienen las mismas características ni solicitudes que los “barrios” de extensión de la ciudad normal, pese a que miméticamente se hayan venido aplicando semejantes instrumentos y parámetros de ordenación/regulación, por aquella consideración genérica de “residenciales”.

La experiencia muestra además que no es adecuado que esos dos modos de usar el espacio —residir y alojarse temporalmente por razones de ocio— se mezclen. En la regulación urbanística general —en la ciudad— tiende hoy a aplicarse una mayor mezcla de usos compatibles, sin las exclusividades y exclusiones propias de la zonificación

convencional, tratando de evitar la segregación funcional de aquéllos. Sin embargo, si en el espacio turístico se inserta la residencia permanente, se impulsa a la degradación de aquél cuando el alojamiento concebido para uso temporal se ocupa por residentes permanentes con otro modo de utilizarlo y otros requerimientos. Recíprocamente, cuando un barrio concebido como propiamente residencial se utiliza para alojamiento temporal, tampoco reúne las condiciones que a éste le son de exigir.

En Gran Canaria esa mezcla se ha dado en menor medida que en otras costas turísticas. No obstante, desde el planeamiento se ha de evitar.

En términos de equipamientos y servicios necesarios y demandados, la diferencia es aún más patente entre espacios turísticos y asentamientos residenciales..., aunque se hayan aplicado en ambos (con sus correspondientes estándares regulados genéricamente en la legislación) las reservas legales establecidas para los conjuntos “residenciales”. Estos estándares dotacionales sólo encajan para estos últimos. En ambos casos se requiere “algo más” que unidades de alojamiento, pero los “complementos” del alojamiento deberían ser en cada situación diferentes. No se trata tan sólo del caso extremo de las manifiestamente inadecuadas escuelas para el espacio turístico, sino del resto de dotaciones “urbanas”. El espacio turístico requiere otros complementos, empezando por una mayor proporción de espacio libre... para que la naturaleza forme parte consustancial de ese espacio, cumpliendo su función lúdico-turística. De ahí la importancia de la densidad como variable fundamental regulada con parámetros radicalmente diferentes a los utilizados para los tejidos residenciales de expansión urbana.

Si la diferencia más asumida es la de las zonas hoteleras e incluso las de apartamentos “turísticos”, no lo es tanto cuando el uso es el equívocamente denominado como “segunda residencia”. No es fácil encontrar otra denominación para esta idea o modo de alojarse, que podría quizás ser la de “alojamiento de ocio”. Las unidades de alojamiento son tipológicamente semejantes a las “viviendas” pero, incluso en los casos en que sean utilizadas por población residente en un lugar próximo —en este caso en la Isla— para períodos de ocio —finés de semana y vacaciones— los requisitos son distintos a los propios de la residencia permanente.

La mayor parte de las unidades de alojamiento temporal tipo “vivienda” —en definitiva con cocina y habita-

ciones estanciales además de los dormitorios— son adquiridas por foráneos, que las utilizan en períodos vacacionales y las alquilan tantas veces en otros momentos. Estas “segundas viviendas” propician lo que podría denominarse habitantes “**semi-residentes**”, que pasan largos períodos en la Isla aunque no lleguen a estar censados en ésta. Incluso en ese caso, por así decir intermedio, los requerimientos de las unidades y sobre todo de los asentamientos en los que se encuentran, habrían de ser distintos a los de la residencia permanente.

Lo que eso indica es que el concepto de “turista”, como foráneo que acude temporalmente a la Isla, ha de ampliarse. No sólo son “turistas” los que acuden en los “paquetes” de demanda organizada durante un corto período. El espacio turístico se ha de entender como aquél que se organiza mediante modalidades diversas para alojar y organizar el ocio para una población flotante de estancia temporal que viene atraída por las posibilidades de recreo.

Todas estas consideraciones, si acaso únicamente aceptadas en términos conceptuales, han de trasladarse a la ordenación/regulación urbanística. No se trata pues de consideraciones sólo conceptuales o teóricas; como mínimo, tienen una repercusión inmediata en la comercialización de los productos. Esas distinciones pueden y deben reflejarse en los Planes. Las implicaciones instrumentales y operativas son de gran alcance. En relación con esta primera distinción conceptual, las conclusiones operativas son:

a) En los Planes se han de distinguir los núcleos y las zonas destinadas a vivienda permanente de todas aquéllas que, de un modo u otro, se destinan a alojamiento temporal en sus distintas modalidades y por tanto se han de regular específicamente para ello. Esto exige en primer lugar una zonificación diferente a la comúnmente utilizada.

Por supuesto, ello no implica que desde el planeamiento se limite el derecho constitucional a fijar la residencia allí donde se prefiera —y pueda— hacerse. Significa tan sólo —pero con toda la importancia operativa que encierra—, que las zonas de alojamiento temporal serán reguladas mediante otras categorías y parámetros diferentes a las de residencia permanente.

b) Los espacios turísticos —de alojamiento temporal— así zonificados, no serán tratados como “residenciales”. En consecuencia, para su ordenación, habrán de ser objeto de Planes de uso terciario, de servicios

(de ocio) como propiamente son, aunque ellos se hayan de construir unidades de alojamiento con similitudes tipológicas a la vivienda de uso permanente. Los equipamientos y espacios libres no serán pues los legalmente establecidos para los polígonos residenciales. Junto a la definición más genérica que la Ley y reglamentos del suelo hacen de las dotaciones en Planes Parciales de servicios, el Plan Insular introduce una regulación específica de éstas para los casos de servicios de ocio, turísticos.

- c) Así como para los asentamientos residenciales se suelen establecer categorías de regulación de condiciones de la edificación (ordenanzas), para las zonas y espa-

cios turísticos (de alojamiento temporal) cabe establecer otras, permitiendo arquitecturas más flexibles, apropiadas a aquéllos que buscan el atractivo por la diferencia, propias del distinto mercado y de las diferentes preferencias de los demandantes. Deberán estar sometidas, sin embargo, a variables y parámetros clara y operativamente establecidos... pero distintos, calculados a partir de la **variable fundamental de la densidad**, magnitud que no se medirá mediante la edificabilidad sino a través del número de plazas o unidades de alojamiento por unidad de superficie de suelo, lo cual permite introducir incentivos y no sólo establecer limitaciones... para alcanzar la recualificación de la oferta turística.

Reconociendo las diferencias funcionales y de condición entre los tejidos residenciales y los de alojamiento temporal de ocio, se ha de quebrar la tendencia a “copiar”, aunque sea algo a la baja, en los asentamientos turísticos densidades semejantes a las de los residenciales.

La experiencia ha mostrado la conveniencia de reducir, en general, la densidad de las zonas residenciales en la extensión de las ciudades por debajo de lo que fue común en los años 60 (y no sólo en Canarias). No obstante, ha de advertirse que las densidades y edificabilidades en la ciudad, que se traducen en el planeamiento a condiciones de edificación —edificabilidad y, sobre todo, características de forma— se han de mantener en determinados enclaves urbanos en niveles que puedan considerarse intensivos. La baja densidad como característica diferencial de algunas áreas de extensión es, asimismo, algo común en el actual planeamiento urbano.

Pero en el campo turístico —del alojamiento temporal de ocio— el concepto de densidad cobra otra dimensión y otro carácter. Se trata de construir un medio que esté imbricado con la naturaleza —al menos como imagen e iconografía propia de la actividad turística— y que cuente con complementos de los que, precisamente, depende su calidad, además de cumplir, claro está, unos estándares mínimos de calidad en la edificación del alojamiento.

La baja densidad, la “bajísima” densidad podría decirse si se compara con los parámetros habituales en la ciudad —para los tejidos residenciales—, aparece como exigencia, pese a que los precedentes de los asentamientos de oferta

turística masiva —en la Comunidad Canaria y en tantos otros lugares— ni siquiera parezcan intentando hacer así. Sólo con baja densidad se puede obtener un espacio turístico que cuente con los “complementos” —en primer lugar, espacio libre— consecuentes con su función.

La variable de medida a utilizar en la regulación de los productos turísticos **es la densidad** en su sentido más literal, es decir, como número de plazas (turísticas) o “camas” —como se suele denominar en el argot turístico— por unidad de superficie de suelo. O calculándose a la inversa — como ya se ha aplicado normativamente, al menos en España, en la Comunidad Balear— como metro cuadrado de suelo que se requiere como mínimo poder implantar una plaza turística.

En una comparación internacional se constata que ese parámetro llega a ser de 100 m² de suelo por plaza, e incluso más elevado que éste cuando se pretende obtener asentamientos exclusivos, propiamente en la naturaleza. En la Comunidad Balear ese parámetro se estableció con generalidad, en primer lugar, en 30 m² de suelo/plaza para pronto pasar a 60 m² de suelo/plaza, una vez constatada la insuficiencia del primer estándar.

Estos niveles de baja densidad se han de aplicar a todas las modalidades de alojamiento temporal, tanto a las propiamente “turísticas”, sometidas a la regulación sectorial turística (hoteles, apartamentos, poblados de vacaciones), como a las que se componen de unidades de alojamiento más parecidas a la “vivienda”, sean de segunda residencia o de uso “mixto”, de apartamentos.

Estas modalidades se han de conceptualizar como alojamiento temporal, al menos en cuanto a las densidades que se establezcan, para su nueva producción, en el planeamiento urbanístico. Un planeamiento cuya específica naturaleza turística —y no mimética de lo “urbano” común— depende sobre todo de las densidades que se apliquen..., al menos como condición necesaria que requiere, además, complementarse con otro tipo de determinaciones también diferentes.

Esos parámetros de densidad se han de referir a la “densidad sobre parcela”, respecto a una actuación concreta, es decir, como variable de control del resultado final. Así es como se ha hecho en la Comunidad Balear. Las densidades brutas que se derivan de esos estándares para ámbitos mayores, por ejemplo, de Plan Parcial, resultan ser mucho más bajas claro está. Téngase en cuenta, no obstante, que se trata de densidad “de alojamiento”, dando lugar cuando menos a una proporción sustan-

cialmente mayor de lo habitual hasta ahora para el espacio libre que, no obstante, no es de cesión sino que queda en manos privadas, como complemento de la edificación y que permite, además, la implantación de otros usos y edificaciones rentables..., siempre que no signifiquen un aumento del número máximo de unidades de alojamiento permitidas.

Contemplar ese tipo de densidades constituye la clave de una nueva ordenación/regulación. Ello tiene evidentes implicaciones normativas concretas. Bien puede hacerse desde la plataforma del Plan Insular —como determinación de obligado cumplimiento en todos los planes que se redacten a partir de ahora— o incluso puede hacerse con mayor generalidad y alcance desde una medida legislativa que implante esos nuevos parámetros para toda actuación de planeamiento y edificación que se acometa a partir de su promulgación..., sean cuales fueren las densidades establecidas en el planeamiento urbanístico anterior. De esta forma se ha resuelto en el precedente Balear.

Quebrada conceptualmente la mimética referencia a los tejidos residenciales y a los barrios urbanos..., la implantación de alojamiento turístico, de ocio, se puede asimilar en mayor medida a los “productos” industriales, cuya caracterización —y cualificación!— vendrá dada por lo que en este caso se ofrezca... precisamente ¡además del alojamiento!

En el caso extremo, en los hoteles, lo que se oferta como atractivo, lógicamente diferencial, son los servicios —en las habitaciones o mediante las instalaciones comunes del hotel— o las condiciones de entorno además de las “camas”. Fenómeno semejante aparece en otras modalidades de alojamiento de ocio: apartamentos —cualesquiera que sea su tipología edificatoria—, bungalows, villas, chalets... que cada vez en mayor medida se venden o se colocan en el mercado de alquiler en función de lo que se oferta además del alojamiento propiamente dicho, aunque a la forma de éste se preste además una especial atención, como atractivo en sí para la comercialización de algo que responde así al concepto de “producto”, tendencialmente cada vez más complejo.

La demanda masiva y la existencia natural de los atributos de “sol y playa” —y en definitiva, clima— externos al alojamiento, han permitido que tantas actuaciones turísticas se hayan reducido a ofrecer alojamiento, por así decirlo “puras camas”, sin otros atributos o complementos.

El “producto” más degradado ha sido el ofrecido por actuaciones pequeñas sin ningún servicio además de los apartamentos destinados a ser vendidos lo más rápi-

damente posible por el promotor —que tantas veces ha podido ser un “aficionado”, dadas las fáciles condiciones de entrada que el sector turístico-inmobiliario ha presentado— ...sin ninguna exigencia de calidad, trasladando al comprador los problemas derivados de la baja calidad.

La dotación de servicios y atributos complementarios exige su mantenimiento posterior... que lógicamente alguien tiene que hacer. La obligación de contar con ellos reduce también indirectamente, pues, esa “tentación” al desentendimiento del intermediario y efímero promotor, y relocaliza la responsabilidad en los empresarios (¿industriales?) inmobiliario-turísticos, explotadores de “productos turísticos” como únicos que pueden hacerlo. Los mecanismos de promoción/gestión/explotación tienden así a hacerse más complejos, lo cual redundará en primer lugar en una mejor calidad de la edificación, que se sabe que después hay que mantener.

La reconceptualización de las actuaciones turísticas como “productos turísticos” exige de entrada su consideración como tal en una regulación que, de hecho, no sólo es sectorial (a ésta venían estando ya sujetos los hoteles y apartamentos que reclamaban su homologación mediante “estrellas” o “llaves”) sino urbanística, al incluir los “complementos” del alojamiento en función de una densidad territorial que permita y obligue a contar con ellos... como parámetro urbanístico fundamental.

ALOJAMIENTO TEMPORAL Y OFERTA COMPLEMENTARIA. TIPOS

Se ha desarrollado ya aquí la tesis de que el alojamiento temporal de ocio, tanto en propiedad como en alquiler —y en el caso extremo en la modalidad hotelera— requiere otros requisitos diferentes a los de la residencia permanente. En el caso de la propiedad —mecanismo habitual de comercialización de la segunda residencia— los requerimientos que se refieren al alojamiento mismo parecen quizá menos claros de enunciar.

Pero los complementos del alojamiento temporal son mucho más amplios y de distinta índole que los de la residencia, ya que el régimen de explotación de los apartamentos en bloque —modalidad más común y extendida— pero también el de los adosados e incluso el de chalets, suele ser en muchos casos de alternancia entre su utilización por el propietario en alguna época del año y (re) colocación en el mercado de alquiler (más propiamente turístico) en otros momentos. Por ello, respecto a los complementos, hay que atender, en primer lugar a los que requiere el propio alojamiento, el propio edificio, o a los que han de ubicarse “en parcela”, perteneciendo como partes comunes a todos los usuarios del edificio. La portería (incluidos servicios de seguridad y mantenimiento) obligada en hoteles y apartamentos homologados como “turísticos”, habría de ser igualmente necesaria en toda edificación o agrupación de edificaciones de alojamiento temporal. La piscina ha venido siendo otro complemento clásico y ya obligado en algunas regulaciones. En relación con las instalaciones deportivas, cubiertas o no, se abre un campo cuya demanda es cada vez mayor; de ellas sólo se han dotado hasta ahora algunas promociones grandes y de mayor calidad.

Además de esos “complementos” ya conocidos y acuñados, surgirá la potencial imaginación comercial de los empresarios... si cuentan con un espacio libre sobre el que estén forzados a ingeniarse el modo de sacarle partido, en lógicos términos de rendimiento. De ahí la importancia de los controles de densidad como fomento de oferta complementaria.

Se entiende propiamente como “oferta complementaria” aquella que aparece —o habría de aparecer— no directamente vinculada al alojamiento.

Este tipo de oferta es la que cualifica en mayor medida un espacio turístico, y le otorga en los circuitos turísticos su atractivo comercializable como lugar envidiable. Sin duda todos los espacios turísticos cuentan con unas condiciones naturales que están en el origen de ese atractivo. Pero, superado ese germen, los espacios turísticos ya acuñados —al igual que el alojamiento temporal— se cualifican y compiten entre sí por su diversidad y dinamismo para ofrecer “otras cosas”, más allá del “sol y playa” y del obligado alojamiento. Discotecas, comercios —en el Archipiélago con el atractivo hasta ahora adicional de las compras baratas— aguaparks, casinos, deportes... y un largo etcétera, que cada vez puede y tiende a aumentar con nuevos servicios; todo ello es lo que configura el atractivo para los visitantes foráneos.

El proceso de tardía y acelerada formación de la oferta turística en las costas españolas —y en especial en esta Comunidad, con el caso quizás extremo de Gran Canaria— ha estado en la base de sus carencias. Sólo

posteriormente, cuando ya hay una masa suficiente de alojamiento en una zona turística, van apareciendo elementos de esa oferta complementaria, precisamente como respuesta a una demanda potencial acumulada y casi siempre concentrada. No siempre es fácil encontrar posteriormente —cuando ya el asentamiento está básicamente configurado por el alojamiento— el lugar adecuado para implantar esa oferta complementaria. Sintomática es la utilización para esas instalaciones de suelos clasificados como rústico en el planeamiento —mediante la declaración de interés social— casi nunca los más adecuados para ello, por más desvalorizados que estén por esa clasificación. Cuántas veces no se tienen en cuenta los costes de oportunidad de esos suelos... o se reclama su utilización para oferta complementaria, como medio de forzar después una reclasificación de otros o de esos mismos suelos. Un planeamiento turístico-urbanístico habría de tener en cuenta la implantación de esos elementos de oferta complementaria, bien en términos estructurales —en posiciones adecuadas de accesibilidad— contando con la movilidad, asimismo incentivada, de los turistas, bien en términos normativos más generales, ofreciendo desde la regulación incentivos para que aparezca. Introducir ese tipo de determinaciones —y directrices para el planeamiento urbanístico— será papel del Plan Insular, con lo cual esta consideración conceptual también cobra aquí renovada operatividad.

Además, como se constata tendencialmente en la evolución de los espacios turísticos —incluso como los de Gran Canaria, destinados fundamentalmente hasta ahora a la demanda masificada y organizada— lo que surge como “complemento” de una masa crítica de alojamiento pasa después a configurarse como base o aglutinante del propio alojamiento. Algunas instalaciones de oferta complementaria pueden y tienden generalmente a constituir el elemento caracterizador de nuevas operaciones, tipo “resort”, en donde el alojamiento viene condicionado y atraído por esa instalación. Este es el papel que hasta ahora cumplen por ejemplo el puerto deportivo y el campo de golf... o, en un caso más elemental, los servicios comunes

del “resort”, que pueden servir de reclamo para captar nueva demanda adicional en origen. Este es también el caso de las instalaciones de salud.

Un planeamiento que apunte como objetivo a la cualificación y diversificación de la oferta turística ha de apoyarse en esa tendencia y reforzarla..., creando los incentivos para que operaciones de ese tipo —aglutinadas alrededor de un atractivo específico— surjan en mayor proporción, ofreciendo en definitiva nuevos “productos turísticos” de mayor calidad. Pues lo más importante, en ese empeño en que la oferta complementaria pase a jugar el papel de aglutinador del alojamiento, es que ello permite captar otras demandas, otros turismos, cualificados más allá de la organización masiva, y alcanzar capas de mayores rentas dentro de la demanda. Aparecen lo que aquí se ha denominado algunas veces turismos “con apellido”..., en definitiva de mayor cualificación.

El crecimiento del número de camas —o de la oferta agregada de alojamiento, cuestión siempre polémica— cobra un renovado sentido si se produce mediante la captación de otros tipos de demanda y no se asienta en la mera ampliación de la oferta (descualificada) de alojamiento masivo, competitiva con la masa crítica de éste ya implantada con anterioridad. Sobre ello se volverá más adelante.

Surgen así tres tipos de oferta complementaria a considerar en el Plan Insular mediante sus distintos instrumentos:

- I) Oferta complementaria en la parcela del alojamiento; por así decir, de acompañamiento.
- II) Oferta complementaria en parcela exclusiva.
- III) Oferta complementaria como aglutinante del alojamiento en operaciones de una cierta entidad y con tamaño mínimo como “nuevos” productos turísticos, incentivando a su vez el hallazgo de nuevos “aglutinantes” a añadir a los hasta ahora ya acuñados.

Por su singularidad y excepcionalidad intrínseca, algunos espacios naturales deben preservarse y sustraerse pues, a toda otra consideración de “utilidad” o utilización ajena a las que se derivan de su propio carácter protegido, por incluir, por ejemplo, recursos genéticos, de especies biológicas únicas en el mundo y amenazadas de extinción, que son considerados valores patrimonio de la humanidad.

Algunos de estos espacios, gracias a su localización en lugares de difícil accesibilidad o por la potencia y reconocimiento público de sus valores, tienen una cierta garantía de protección “por sí mismos”.

Otros espacios naturales, incluso sin poseer interés paisajístico, encierran especies endémicas amenazadas y/o estructuras geomorfológicas de elevado valor, y también deben ser protegidos especialmente.

Por tanto, la protección integral y no compatible con ninguna otra utilización del territorio se reserva para territorios excepcionales. Sólo así, legitimada por su excepcionalidad y selectividad, podrá ser eficaz la protección de esa índole.

Otros espacios, que también deben ser protegidos por sus valores naturales o agrícolas, encuentran un modo de protección, también eficaz —desde la propia perspectiva de la protección—, en la conjugación o complementariedad de usos, considerando —como puede y debe hacerse— que esos espacios son, en potencia, soberbios complementos paisajísticos —en la medida precisamente en que se conserven como tales— aglutinantes de potenciales nuevos productos turísticos, sin duda singulares y exclusivos.

No cabe imaginar que el tipo de operaciones de alojamiento que se han venido concentrando en la costa —aunque ya empiezan a encaramarse en las laderas de la fracturada topografía de Gran Canaria— pueda repetirse en posiciones más alejadas de aquélla, en medianías. Es posible, sin embargo, compatibilizar la preservación de amplias zonas naturales del territorio con la implantación de algunos enclaves de urbanización/edificación adecuadamente implantados. Esta posibilidad, que sin duda aparecerá peligrosa —a tenor de los precedentes, como en relación a tantas otras cuestiones— ha de abordarse con valentía y rigor como parte de una política turístico-territorial alternativa, como medio más eficaz de preservar parte de esos espacios, de otro modo abocados en muchos casos a la degradación.

Se trataría de superar la tendencia a limitar —y constreñir, con su corolario de densificación intolerable— a la estrecha faja costera y a los barrancos abiertos a la costa la posibilidad de urbanizar. Sin duda, las opciones para hacerlo fuera de esta franja habrían de estar supeditadas, tanto a la implantación de productos innovadores y de elevada calidad, como a la preservación de los espacios próximos en su estado natural y en una proporción muy superior a la que se urbanizase. La responsabilidad de mantenimiento de aquellos espacios naturales próximos, en el área de influencia, habría de estar a cargo del promotor/explo-tador del “producto”.

Aquí no cabría pensar en mecanismos de “concentración” semejantes a los propios de la micro-urbanística del Plan Parcial. Estas otras actuaciones habrían de tener, incluso

en el “área de concentración” de la edificación, densidades aún menores de las que con generalidad se establezcan para toda actuación turística. La posibilidad de actuar en esos lugares, excepcionalmente en todo caso, se entendería como suficiente incentivo y contrapartida para terrenos que, de otro modo, quedarían literalmente excluidos de toda opción a la actuación urbanística.

Respecto a las áreas o suelos dentro de una zona turística que cuenten con cultivos o que presenten idóneas condiciones para la producción agrícola, sí cabría pensar en su mantenimiento mediante las técnicas de distribución de cargas y beneficios..., tan necesarias en la ordenación urbanística y tan poco utilizados en la implantación espacial del turismo. La complementariedad paisajística, que desde el punto de vista urbanístico puede entenderse como parte de los espacios libres “verdes” de las zonas turísticas,

puede ofrecer un singular atractivo adicional a éstas y considerarse pues así como parte de la gama de ofertas complementarias posibles.

Si esas consideraciones se hacen, sobre todo, respecto a la implantación turística, también son de aplicación, como criterio, en actuaciones de segunda residencia... en la difusa periurbanización metropolitana de Las Palmas, rompiendo la secular distinción —siempre quebrada en la práctica— entre el suelo urbanizable y el rústico.

Esta consideración conceptual tiene evidentes implicaciones operativas para el Plan Insular, tanto en cuanto a la concepción del modelo de ocupación del territorio —propriadamente estructural— que se propone, como para redactar la normativa de aplicación directa y, sobre todo, para establecer las directrices para el planeamiento urbanístico municipal.

LA HOMOLOGACION DEL PRODUCTO TURISTICO COMO MEDIO DE CONTROLAR Y ENCAUZAR LA IMPLANTACION EN EL TERRITORIO DE LA ACTIVIDAD TURISTICA

14

Negada la condición “residencial” y de extensión urbana de las implantaciones turísticas y consideradas éstas como “producto” (turístico), su asimilación con los productos industriales y el recurso a la “homologación” como forma peculiar de regularlos, aparecen como cuestiones ineludibles. Al menos, es preciso aproximarse a ese concepto, que es alternativo respecto al que inadecuadamente se viene aplicando, que reproducen los mecanismos de control del crecimiento urbano.

El sistema de planeamiento y control ideado para otros fines —la extensión urbana considerada como proceso continuo, paulatino y programable— no resulta adecuado para un objetivo tan específico y diferencial —en contenidos y modos de producción—, como la implantación de “productos” turísticos. Debe dejar paso a nuevos métodos, instrumentos y mecanismos, más emparentados con fórmulas de regulación de otras actividades industriales, que constituyen ya precedentes con notable arraigo y de validez verificada. La “homologación” de la producción industrial, como instrumento de control y como criterio para la aprobación administrativa de propuestas de implantación de nuevas empresas —incluso con subvenciones, exenciones fiscales, etc.— en áreas previamente calificadas como de prioritaria, preferente, urgente... industrialización o (recientemente) reindustrialización, es una experiencia de la que, en principio, no parece difícil extraer criterios y elementos aplicables, por analogía, a la actividad turístico-inmobiliaria.

Incluso en el específico campo de la actividad turística, la regulación y control de productos previamente tipi-

ficados como tales, aporta elementos y bases que, a pesar de su origen “sectorial”, deben aplicarse a la ordenación/regulación urbanística.

La condición estratégica del turismo —evidentemente, una vez asumida ésta, con contundencia y rotundidad como apuesta de futuro— legitima la aplicación de ese nuevo tipo de regulación/homologación, extraña hasta ahora en la ordenación y gestión urbanística, que ha estado reducida de hecho a la discusión de la clasificación/calificación del suelo en el momento del planeamiento, aplicado de forma constataadamente degradada.

Por analogía con los controles a que se someten las implantaciones industriales, en las de índole turístico cabría exigir: su caracterización comercial y tipo de producto (con diversa complejidad interna); dimensiones finales; plazo-horizonte de su producción y ritmos previstos de ejecución; referencia estructural al área territorial en que se localiza; ordenación de los elementos y estructura interna de las áreas que comprende; modos de utilización del espacio —por más que éste pueda preverse flexible, dentro de una gama que se irá concretando en la ejecución—; tipificación de las acciones estratégicas en el montaje y desarrollo de la operación turístico-urbanística, en relación a su secuencia temporal; viabilidad económico-financiera de la oferta complementaria; predefinición de las calidades de urbanización; previsiones de autocorrección del proceso y advertencias sobre caminos críticos y “cuellos de botella” posibles; análisis de impactos y su compatibilización, en caso de ser previsibles éstos... que habrían de regularse de forma específica.

Asimismo, en analogía con la localización de plantas industriales, y de acuerdo con la condición estratégica del turismo, se habrían de establecer incentivos para los productos singulares que contribuyan a diversificar y cualificar la oferta. Sería para la obtención de esos incentivos —nunca traducibles en mayor aprovechamiento o superior densidad a la establecida con generalidad como máxima— para lo que esos controles podrían aplicarse, siempre y cuando el planeamiento estableciera las áreas en donde las correspondientes ventajas incentivadoras pudieran solicitarse.

En todo caso, de esa concepción de “homologación” necesaria del producto turístico surge la tarea del Plan Insular de definir las Zonas Turísticas —estableciendo diversos grados o tipos de éstas—, diferenciadas de las que hayan sido o puedan ser destinadas a asentamientos de residencia permanente. En las Zonas Turísticas será de aplicación la regulación normativa establecida en el Plan y/o en una legislación adicional, donde se regularán los tipos de “productos turísticos” que en cada caso sean susceptibles de implantación.

Estas son las implicaciones operativas de este criterio de homologación; en todo caso, junto a ellas habrá de hacerse uso de las clases/categorías de suelo y de las figuras de planeamiento propias de la legislación urbanística vigente.

LA IDONEIDAD DE LA CATEGORIA “NO PROGRAMADO” DEL SUELO URBANIZABLE PARA REGULAR LA IMPLANTACION TURISTICA EN EL PLANEAMIENTO GENERAL MUNICIPAL

El hoy habitual sistema urbanístico de planeamiento y gestión —Normas Subsidiarias y Planes Parciales residenciales que las desarrollan en ejecución “poligonal”— resulta inadecuado como medio de plantear, organizar y optimizar las transformaciones del territorio necesarias para su adaptación al uso turístico, y como medio de concebir, regular y controlar las singulares actuaciones turístico-inmobiliarias.

Se ha de señalar la necesidad de una sustitución generalizada, tanto del tipo de figuras de planeamiento al uso como del régimen de suelo que de ellas se deriva —Normas Subsidiarias y Suelo Apto para urbanizar—, por otras que la actual legislación también contempla, pero de las que se ha tendido a huir: Planes Generales, Programas de Actuación Urbanística y Suelo Urbanizable No Programado. Mediante la utilización de estas últimas, la traslación de las antes aludidas experiencias desde el campo de la actividad industrial al de las iniciativas de desarrollo turístico, no podría tildarse ciertamente de ocurrencia alambicada. El régimen propio del Suelo Urbanizable No Programado —sin duda el que más se aleja de una concepción civilista de la propiedad del suelo y más se aproxima, por el contrario, a la moderna idea de la “concesión”— y su complemento con un posible nuevo tipo de figura de planeamiento “ad hoc” —diseñada a partir de la definición legal de Planes Parciales de Servicios—, puede resultar un marco idóneo para encuadrar la traducción a la industria turística de esas experiencias aplicadas a la industria en general. En efecto, por una parte, el instrumental de Bases, Concurso, Programa, fórmulas de Concierto entre la iniciativa privada y el sector público,

encuadre de las singulares actuaciones en un amplio marco, con los consiguientes compromisos sobre los aspectos que rebasan el ámbito de aquéllos, etc., todo ello con un conveniente grado de discrecionalidad —que no arbitrariedad— administrativa, resiste bien la analogía con el método de estímulo, selección y control de iniciativas propio de la concesión de ayudas y beneficios en las aludidas experiencias industriales. Por su parte, ese nuevo tipo de planeamiento parcial e intervención urbanística cuya función sería el desarrollo de las determinaciones del Programa para cada una de las singulares actuaciones, pensada desde la especificidad propia del carácter turístico de las mismas, estaría llamada a superar la secuencia PAU-Plan Parcial Residencial, para esquivar el riesgo de terminar encasillando de nuevo tales actuaciones en los moldes propios del convencional desarrollo residencial. Así pues, desde una nueva concepción, tanto del producto inmobiliario-turístico, más cualificado y diversificado, como del sistema operativo para su regulación y “homologación” en el Plan Insular —o complementariamente a éste— se establecen aquí los nuevos requisitos y especificaciones para las iniciativas (públicas o privadas) de producción singular de áreas, enclaves e instalaciones turísticas.

La categoría de “no programado” del suelo urbanizable —de tan escasa aplicación hasta ahora, máxime cuando se ha huido incluso de la redacción de Planes Generales en los municipios turísticos— responde propiamente a las características y modo de producirse de estas actuaciones frente a las que se derivan del crecimiento urbano en las ciudades. En éstas, la “necesidad de vivienda”, la previsión de crecimiento demográfico, el conocimiento cierto

de los comportamientos y preferencias de los residentes (actuales o previsibles), permiten en mayor medida establecer una secuencia programable de la extensión de la ciudad, mediante el control de la entrada en el mercado más o menos rápida, de suelo urbanizado.

No ocurre así con las actuaciones turístico-urbanísticas, dependientes en mayor medida de criterios de oportunidad y sujetas asimismo de modo más agudo a cambios coyunturales de la demanda, salvo que se sepa, desde la oferta, “generar” la propia demanda.

Además de la posibilidad que la categoría del Suelo Urbanizable No Programado ofrece para introducir —desde la regulación y control públicos— una mayor asimilación a la homologación del producto para mejorar su calidad, su utilización permitiría, a la vez, la flexibilización de la regulación urbanística tal como la iniciativa privada propiamente empresarial reclama para poder responder a cambios en un mercado, el turístico, en que la innovación cada vez cobra mayor importancia comercial.

La propuesta de utilización de esa categoría del Suelo Urbanizable responde a una de las dos acepciones con las que ésta se contempla en la vigente Ley del Suelo. Una de ellas —no la única, como algunas veces tiende a esgrimirse— es la del suelo que habrá de ser ocupado, cuando se “agote” el Suelo Urbanizable Programado. En definitiva, se trata de una asimilación al viejo concepto de suelo “de reserva” de la antigua Ley del Suelo. No obstante, la Ley de 1975 introduce además otra acepción de esa categoría del Suelo Urbanizable, más innovadora y con la que el SUNP ha sido en menor medida regulado: la del **suelo sujeto a incertidumbre**, que puede ponerse

en juego cuando las circunstancias lo recomienden a instancias de la Administración o de la iniciativa privada.

En el campo turístico, desde esa segunda acepción, la aplicación del SUNP permitiría que el desarrollo de los correspondientes PAU delimitados en esta categoría de suelo pueda acometerse uno a uno —con la idoneidad y funcionalidad que ello implica para la actuación turística—, y cada uno de ellos emprenderse con las características singulares que en cada caso se hayan ya señalado desde el Plan General, en coherencia con la condición de “productos” turísticos diferenciados, acordes con las características del sitio donde se ubique cada uno.

Es más, cabe plantear esa categoría del Suelo Urbanizable como la específica y propia del desarrollo turístico, reservándose la del Suelo Urbanizable Programado para los suelos destinados en el Plan General a la residencia permanente. De esta forma, pueden considerarse literalmente uno a uno los distintos productos con su diversidad, estableciendo en cada caso las contrapartidas necesarias sin entrar en el cálculo expreso del aprovechamiento medio. Dada la diversidad de esos productos (y de las circunstancias que operan en cada PAU) todo intento de establecer dicho aprovechamiento tiende asimismo a homogeneizar los diferentes ámbitos, como ha venido ocurriendo habitualmente hasta ahora en lo “residencial”.

El mandato de redactar Planes Generales, estableciendo los casos en que haya de aplicarse la clase de Suelo Urbanizable Programado (para residencia permanente) y la de SUNP (para el desarrollo turístico-inmobiliario), así como los criterios para establecer esa clase en los planes, para las Zonas Turísticas, es tarea asimismo del Plan Insular. Esta es la consecuencia operativa de esa reflexión conceptual.

SUELO DE INTERES ESTRATEGICO INSULAR. SUBPLANES Y ENCLAVES DESTINADOS A OPERACIONES SINGULARES. CONCIERTOS INTERADMINISTRACIONES

Más allá de la clasificación del suelo, una concepción estratégico-operativa del Plan Insular y, en definitiva, una aproximación en esa misma línea del concepto mismo de estructura, recomienda la identificación —desde el Plan y su modelo de organización del espacio insular— de **grandes áreas cuya ordenación haya de abordarse de forma integrada** así como de **enclaves** donde selectivamente deban acometerse **operaciones singulares** de diversa índole, pero con la caracterización común de “intervenciones estratégicas”.

Plantear una interpretación propositiva de estructura referencial es necesario. Sin embargo, la experiencia constata que, en términos operativos, ello no es suficiente. La diferenciación de ámbitos que reclamen un planeamiento integrado —más allá de los límites municipales— mediante, si se quieren utilizar precedentes terminológicos, un “esquema director”, responde a la previa identificación de áreas con distinto carácter. En el caso de Gran Canaria aparecen grandes (sub) territorios a considerar:

- I) Lo que puede en propiedad definirse como el **espacio metropolitano de las Palmas de Gran Canaria** —con su “extensión” por el corredor Este hasta el estratégico aeropuerto— y su área de difusa urbanización suburbana y periurbana, constituye un ámbito a considerar de modo particular, contemplándolo como el área de centralidad insular desde la que deben ofrecerse servicios singulares para el conjunto de la Isla —cuyo funcionamiento integrado se propicia— y que pueda beneficiarse de los efectos inducidos por la construcción del gran espacio de ocio que como objetivo central persigue el Plan.
- II) La emergente ciudad polinuclear del Sureste, fruto de la acelerada relocalización de la población tras el empleo y la actividad de servicios inducida por el turismo. Espacio que necesita consolidar su estructura como cualificado lugar de residencia y apto para el suministro de servicios.
- III) El **espacio turístico del Sur**, articulado con el espacio metropolitano, con el aeropuerto y con su entorno de servicios, con la mencionada nueva ciudad del Sureste, y configurado desde el Sur hasta Mogán, como específico gran espacio turístico, diversificado en su seno pero imbricado en su conjunto por encima de las delimitaciones municipales.
- IV) Las **Comarcas de carácter agrícola del Norte**, en su articulación territorial como espacio asimismo diversificado pero potencialmente integrable en una estructura general.
- V) El **corredor costero del Oeste**, marcado por su condición de espacio natural protegido con enclaves agrícolas, cuya singularidad y valor económico es preciso igualmente preservar.
- VI) El **gran corazón natural del Centro de la Isla**, cuya preservación como tal no impide contemplar sus oportunidades exclusivas —en la medida que sean excepcionales— para ofrecer algunos productos extraordinariamente singulares.

No en todos estos grandes espacios será necesario ni conveniente elaborar un planeamiento específico a modo de

“Sub-Plan” por extensión del Insular, figura que después se introduce como instrumento específico de este Plan. Planteados para todos esos espacios y cubriendo por tanto el conjunto del territorio de la Isla, dicho “Sub-Plan”, derivados del Insular y del mismo rango que éste, diluirían el carácter estratégico —y por tanto selectivo— que reclama cualquier pretensión de operatividad.

Esos “Sub-Planes” habrán de acometerse por tanto en subáreas dentro de esos grandes espacios que, por sus potencialidad y/o su reconocida conflictividad, requieran un tratamiento específico, más allá de lo previsto para ellos en las determinaciones y directrices del propio Plan Insular.

En la perspectiva del carácter estratégico del planeamiento insular, esos Sub-Planes —en tanto que esquemas estructurales con identificación de enclaves, elementos y operaciones a acometer— podrían no tramitarse expresamente como tales figuras de planeamiento, siguiendo un procedimiento como el seguido en la actualidad, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid mediante los documentos estratégicos de grandes zonas de esa región metropolitana.¹ Estos documentos están sirviendo para algo ciertamente relevante en términos operativos: para el **concierto interadministrativo** entre la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos, o entre aquella y el Gobierno Central. En el primer caso sirven para extraer o excluir —de forma necesariamente consensuada y concertada con las autoridades municipales— del procedimiento normal de planeamiento y ejecución algunos enclaves, que son destinados a operaciones singulares a las que se les otorga especial relevancia estratégica. Se trata en ellos de acometer acciones de carácter estructural cuya incidencia transformadora se pretende que se produzca tanto en el entorno inmediato como más allá de éste, para cualificar por ejemplo —en el caso de Madrid— la periferia metropolitana con las denominadas operaciones “de centralidad”. Un carácter semejante podría asignárseles a esas operaciones en el caso grancanario, en la medida en que —como en el precedente madrileño— se llegue a un acuerdo concertado con el correspondiente o correspondientes municipios donde el

1. Recuérdese lo ya dicho en el Epígrafe 2 del Capítulo I.

enclave esté localizado. Alcanzado ese acuerdo —esencialmente político—, la tramitación en su caso de la modificación puntual del planeamiento general que ampare la actuación, y las figuras que específicamente requiera su desarrollo operativo, se abordan por la instancia o ente que se decida en el propio acuerdo, en el que “delegan” todos los que lo suscriben. La gestión de ese proceso puede encomendarse, sobre la base de tal “delegación” conjunta, a un ente “ad hoc” constituido al efecto.

Desde el propio Plan Insular —e incluso sin esperar necesariamente a que éste se haya aprobado formalmente— podrían identificarse algunos enclaves de esa naturaleza y concertar operativamente su desarrollo con los distintos niveles administrativos implicados en cada caso para acometerlos de inmediato... ¡en la medida en que exista ese concierto! En caso contrario, su “imposición” desde el Plan Insular —incluso aprobado éste— constituiría escasa garantía para su ejecución.

Recuérdese que la Comunidad de Madrid ha recurrido a este modo de “planeamiento” estratégico concertado, aun cuando cuenta con una ley de ordenación del territorio semejante a la canaria y tras un primer intento, fallido, de acometer formalmente la figura específica creada en esa legislación: las Directrices de Ordenación Territorial (DOT). Estas se están “de hecho” construyendo mediante los citados “Documentos Estratégicos de Zona”, que culminan en acuerdos concertados programáticos, pese a no ser tramitados como figura formal de planeamiento. Eso sí, como ya se ha dicho, se aplican mediante un conjunto de figuras y acuerdos programáticos de diversa índole y alcance, desarrollados desde las distintas instancias que conciertan esos “acuerdos”.

Es esa experiencia reciente —la más elaborada y operativa de cuantas se están dando en la ordenación territorial en España—, la que aconseja concebir el Plan Insular como conjunto de decisiones de distinta naturaleza y nivel y, en concreto, sugiere la idea operativa de excluir algunas áreas y enclaves —de modo necesariamente concertado, insistimos— del procedimiento urbanístico “normal”, para operar en ellos de forma selectiva y excepcional (estratégica).

INCENTIVOS Y CONTRAPARTIDAS VS. LIMITACIONES ANTE LA ACTIVIDAD INMOBILIARIO-TURISTICO-URBANISTICA. LA OPORTUNIDAD DEL URBANISMO CONCERTADO

Si en la esfera administrativa se aboga como fórmula operativa por la concertación, también ello se ha de proponer como fórmula idónea en relación a la iniciativa privada empresarial.

El procedimiento urbanístico implica que el dialogo público-privado se dé —sobre todo desde las instancias municipales— en la discusión de la clasificación/calificación del suelo..., en definitiva, para la decisión de lo que se ha convertido en la “carta de derechos” de los propietarios. Con el sistema de “homologación” más próximo al de otros productos —que se está proponiendo aquí para la regulación y control de la producción de los turísticos— ese diálogo, elevado a la categoría de negociación y “concierto”, puede y debe establecerse como mecanismo más adecuado y eficaz para ambas partes implicadas: Administración e inversores privados.

La concertación se puede apoyar en lo establecido en la legislación para los concursos de PAU. Las bases de éste habrán de formar ya parte de las especificaciones de cada Plan General —al estar ello establecido normativamente desde el Plan Insular—, pero su concreción, con las consiguientes exigencias y contrapartidas para el inversor, vendría establecida en la resolución del correspondiente Concurso, en el que se podría primar la posesión previa de la propiedad del suelo en el caso de que la negociación se hubiese iniciado desde la elaboración misma del Plan General correspondiente.

Por esa vía se podrían canalizar los apoyos, incentivos e incluso subvenciones que, como contrapartida al desarrollo

de nuevos productos, se habrían de establecer desde las instancias públicas, en función de la condición estratégica que se le asigna al sector inmobiliario-turístico.

Dentro de una regulación, necesariamente más exigente de lo que hasta ahora ha sido común —marcada de hecho por la resignada... o entusiasta permisividad con la que se ha contemplado el turismo— la promoción empresarial de la actividad turística debería estar a partir de ahora alentada e incentivada por las instancias públicas. La concertación y la consiguiente “concesión”, que de hecho se deriva de la aprobación pública de una actuación, habrá de conllevar exigencias tanto para quien la obtiene como para las instancias públicas que la conciertan.

En esa línea, y más allá de los incentivos que desde las propias instancias regionales o insulares se pueden llegar a establecer —como consecuencia de la decisión de otorgar al turismo su condición estratégica— hay que contar con los provenientes del FEDER, que incluye esta actividad entre las sujetas a subvención y que, en el seno de la Isla, canalizaría el Cabildo sobre la base del Plan Insular.

El apoyo mediante la ejecución de infraestructuras o incluso de dotaciones singulares —en concierto con inversión compartida público-privada— podría ser un camino para desarrollar esos necesarios incentivos a la modernización cualificación y diversificación de la oferta turística. En el caso contrario, también habría que considerar la posibilidad de que los inversores privados sufragasen o financiarasen obras que en un momento determinado no puedan acometerse desde la inversión pública, o que se estime

que no corresponde a ésta ejecutar por tratarse de una obra de escasa rentabilidad social, aunque necesaria para una actuación privada.

En relación con la oferta existente —no siempre adecuada y en trance en muchos casos de degradación prematura pese a su construcción relativamente reciente— se habrían de arbitrar incentivos a su rehabilitación o incluso sustitución parcial, de acuerdo con nuevas especificaciones. El precedente, en esta línea, de la legislación balear ya citada, donde se establecen excepcionalmente menores exigencias de suelo por cama turística, puede servir también para apuntar posibilidades de instrumentar ese tipo de incentivos.

Asimismo, en todo programa de modernización de la planta hotelera que se pudiera acometer desde el sector Turismo, habrán de imponerse además criterios urbanístico-territoriales, reconociendo la interrelación que ha de propiciarse entre las diversas regulaciones que afectan a la actividad inmobiliario-turística.

LA CUESTION DEL DIMENSIONADO DE LA OFERTA AGREGADA DE ALOJAMIENTO... UN RESULTADO Y NO UN “A PRIORI”

Por último, dentro de esta serie de consideraciones conceptuales con implicaciones operativas para el Plan Insular, se ha de contemplar la sempiterna cuestión del dimensionado agregado... o del número máximo o “techo” de camas, como coloquialmente se enuncia. Por ser tópica y común en otros Planes Insulares, la consideración de esta cuestión aparece como obligada.

La cuestión es polémica pero, en gran medida, este carácter se deriva de una errónea formulación de los propios términos desde los que se aborda su discusión. El planteamiento que de ella se hace normalmente se apoya de hecho en dos premisas —que sin embargo no siempre se explicitan— ambas ya rechazadas en nuestra aproximación:

- a) El turismo se identifica con el turismo de masas y por tanto con “algo” que, siendo **homogéneo** en su oferta, se puede fijar en su dimensión agregada desde la consideración de diferentes factores: la propia demanda, la “capacidad” del territorio —siempre difícil de establecer en esos términos agregados y genéricos—, la capacidad del recurso agua, y la posibilidad de saneamiento, etc.
- b) El turismo como peligro, tanto en sí mismo como en todo crecimiento que se produzca..., que será igual o “peor” que lo ya conocido.

“De lo malo conocido, cuanto menos mejor”, sería el lema detrás de esa actitud... negando a la vez de hecho la posibilidad de lo bueno por conocer.

Cuanto se está diciendo —que es hoy común encontrarlo en propuestas de planeamiento— incurre cuando menos en contradicción con la implícita formulación de “cuanto más mejor”, que aparece tanto en los casos en que se alardea de la cantidad millonaria de turistas que nos visitan anualmente —con los sucesivos records siempre superados— como cuando se lamenta —con pánico— su reducción relativa en cualquier mes o año en que ésta se produce.

¿No resulta paradójico lamentar esa reducción y, a la vez, pretender reducir al máximo todo nuevo crecimiento de la oferta? La paradoja puede ser más aparente que real, incluso puede responder a los mismos intereses: los de la oferta que ya está implantada, frente a los inmobiliario-turísticos de la inversión expectante... aunque también ésta sea sensible a las oscilaciones de la captación de turistas.

Esas diversas manifestaciones respecto al turismo muestran en primer lugar —como ya se ha señalado— la ausencia de una política clara, y además responden a una consideración de “homogeneidad”, que es el lastre de la única política con la que de hecho se ha contado, la cuantitativa... de turismo barato, con la que España consiguió irrumpir en el mercado turístico y que le ha permitido sin duda alcanzar el puesto que ostenta en cuanto a captación agregada de número de turistas.

Sin embargo ¿es hoy necesariamente malo que se reduzca el número agregado de turistas o que éste crezca con una tasa menor a la de años anteriores? Podrá dar lugar a un menor índice de ocupación de la oferta. Ello presenta

problemas, sin duda. Pero ¿qué tipo de turistas baja y cuál sube? o ¿cómo se comportan en paralelo las cifras de gasto por turista de los distintos tipos y niveles de éstos? Esas al menos serían las cuestiones a plantearse, salvo que resignadamente se asuma que los únicos turistas que puede captar España, Canarias y en este caso Gran Canaria, son los de menor poder adquisitivo... Pero con ellos, las ventajas de la cantidad se van compensando en la cuestionable política de precios.

Desde aquí se está haciendo una aproximación diametralmente opuesta ante el turismo. Primero, como gran oportunidad y apuesta de futuro; luego, en consecuencia, como sector estratégico que es preciso, ante todo, tomarse “en serio” como oportunidad exclusiva —y el territorio como recurso igualmente exclusivo— con la que las Islas Canarias y Gran Canaria en particular pueden competir en Europa, y como medio de especializar y modernizar su economía. Si esto se reconoce y adopta como base estratégica del Plan Insular, para éste se han de proponer los objetivos específicos de apostar por la diversificación y cualificación de la oferta turística. A la vez, sobre esa base, se propone establecer incentivos y controles —mucho más exigentes— cuyo establecimiento sólo está legitimado precisamente por esa toma de postura, de apuesta de futuro, que se hace por el turismo.

Sin duda con ello se formula un ambicioso reto: Gran Canaria —dadas sus condiciones exclusivas en Europa— apuesta por captar otros turismos, no resignándose a contar tan sólo con una demanda homogénea y de masas ante la que se ve abocada a aceptar una política de precios que, en círculo infernal, lleva a excluir, por progresiva degradación interrelacionada de demanda y oferta, otro tipo de demandas. Si siempre se califica su espacio turístico de “europeo” es porque en ello estriba su exclusividad, como única región subtropical en Europa —junto con Madeira—... y a la vez con un nivel de desarrollo y de provisión de servicios y “amenidades” propios de la demanda europea. Para ello Gran Canaria tiene —con su economía más especializada y moderna— ventajas respecto a otras islas.

Al apostar por la diversificación y cualificación —¡Gran Canaria puede hacerlo!— el crecimiento de la oferta es imprescindible. Se requiere crecer para contar con nuevos productos turísticos... concebidos, construidos y seguramente explotados con otros criterios, localizados y ordenados internamente de otro modo... que no se podrán ya

imponer a la oferta acumulada existente, aunque se pretenda que ésta se transforme a medio-largo plazo. No se puede introducir una política de genérica restricción del turismo... salvo quizás que se asuma resignadamente que no puede organizarse de modo diferente al ya comprobado. En términos de oferta agregada, de dimensionado, difícilmente puede establecerse un “techo”... al menos a priori como mera política de restricción. Ese “techo”, en la medida en que se alcance una mayor diversificación, empezará a no ser relevante... se estarán sumando “cosas” (camas) heterogéneas, sólo contabilizables de manera agregada en relación a, por ejemplo, el consumo de agua... pero entonces ¿no habrá que tener en cuenta además la posibilidad de aumentar y mejorar la capacidad de potabilización de agua marina? Procedimiento caro que sólo se justifica ante lo que se obtiene en una obligada evaluación coste-beneficio... ¿pero no es bueno lo que se intenta alcanzar? A esa premisa se remite en último término la polémica del techo si se acepta la potencialidad —y se adopta seriamente el objetivo— de diversificar la oferta.

¿Cuántas “camas” más para Gran Canaria? Si se trata de las mismas, del mismo tipo de oferta con que ya cuenta mayoritariamente, la respuesta habría de ser: pocas; quizá habría que contestar, como se hace tantas veces sin entrar en otras consideraciones: las menos posibles. Los síntomas de que la degradación producida por la masificación y por la concentración indiscriminada pueda empezar a afectar a la demanda, especialmente en Gran Canaria, están ahí. Sin embargo, la relativa reducción en la captación de turistas en 1989 tiene raíces y responde a factores distintos a los de la crisis de demanda en los momentos de “la crisis” de la economía europea y española.

Si la cuestión se formula, apostando simultáneamente por la cualificación y la diversificación de la oferta —con su consecuencia de poder apostar a su vez por una diversificación y consiguiente ampliación de la gama de tipos de demanda— la respuesta estará en función de las condiciones que se logre establecer para conseguir aquellos objetivos. En todo caso, la tasa de crecimiento de la oferta —consecuente con una mayor selectividad y calidad de los productos— no podrá nunca ser semejante a la de los años 60 ni a la que se ha dado en algunos años de la pasada década de los 80.

Aparece entonces, junto a la cuestión del dimensionado agregado, la de los **ritmos** de producción de nueva oferta y los modos de controlarlos o encauzarlos... mediante

nuevas fórmulas que sólo podrán ser de hecho concertadas entre las fuerzas sociales y las instancias públicas y que escapan sin duda a simplistas y fútiles mecanismos de programación urbanística. Atribuir a los planes urbanísticos tamaña tarea sería responsabilizar al planeamiento de algo que, por sí, no puede realizarse desde esa endeble plataforma...; desde ésta sólo se vienen consolidando derechos que constituyen tantas veces un lastre ante la aplicación de nuevas políticas y que encierran un elevadísimo coste de oportunidad para el futuro.

Podría argumentarse que esa diversificación con cualificación de la oferta es sólo posible, en el caso de Canarias, para otras islas... donde hay todavía una mayor propor-

ción de territorio virgen. Gran Canaria, desde esa perspectiva ¿está ya quemada? Desde aquí, como ya se argumentó al inicio de este Avance de Plan —ver el Capítulo II— se concluye que Gran Canaria ofrece otras condiciones, también diferenciales respecto a otras islas, que permiten apostar por la captación de otros tipos de turismo, en una complementariedad con otras actividades y con una consiguiente diversificación interna insular. Las propuestas que aquí se formulan encierran una contundencia y, en principio, se plantean desde una coherencia que las legitima como base de un Plan... que, en último término, habrá de ser evaluado ya en esta fase de Avance por sus especificaciones, que se recogen en los apartados siguientes.

V

LA PROPUESTA DE ESTRUCTURA TERRITORIAL INSULAR:
UNA ESTRUCTURA CORREGIDA
PARA UN TERRITORIO FUERTE Y RECIENTEMENTE ALTERADO

LA NUEVA ESTRUCTURA GENERAL DEL TERRITORIO INSULAR: HACIA UNA ESTRUCTURA QUE CONCILIE LA FORMA DE LA ISLA Y DE SUS RELIEVES CON EL USO DEL TERRITORIO

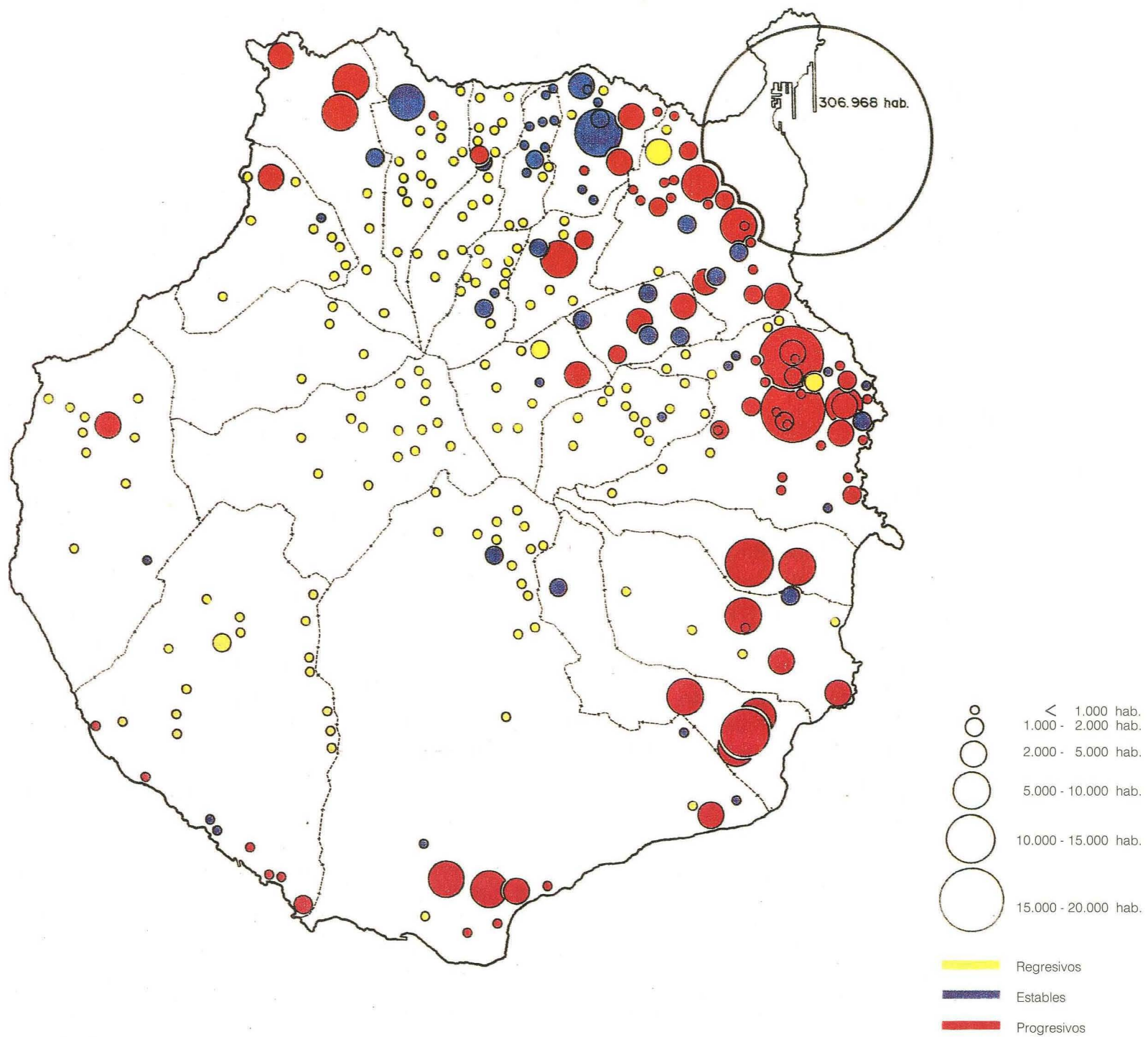
Tal idea de relación entre el “sitio” natural y la estructura con la que se organiza y usa el territorio es, en este Plan, el fundamento del **orden** pretendido para el territorio. De acuerdo con ello, la nueva estructura se organiza relacionando entre sí tres rasgos principales del territorio: su **relieve** o identidad topológica; los **sistemas o elementos generales** que permiten funcionar al conjunto y configuran las relaciones entre los núcleos urbanos; y las **piezas** o partes del mismo (“llenos” urbanos y “vacíos” naturales), diferenciadas además en razón de su carácter y de su capacidad para organizar las actividades.

No se trata, pues, de aplicar al territorio un modelo abstracto; la nueva “forma del territorio grancanario” a la que se viene aludiendo desde la primera concepción de este Plan, se construye obviamente sobre los elementos y capacidades preexistentes. Y análogamente, el modelo de estructura que se propone, precisamente por apoyarse en los rasgos identificadores del territorio es, desde el punto de vista de su construcción, complementario y corrector del actual, pero no negador de él. Su valor está precisamente en que, al complementarlo, no lo hace consolidando y rigidizando las tendencias que ahora muestra. Se trata,

en definitiva, de una reconducción de la inercia con que se habían concebido y ejecutado hasta ahora los elementos territoriales.

Tampoco se trata de establecer como objetivo la realización en bloque, unitaria, del nuevo modelo. Como tal, la estructura general pensada para la Isla es sólo (pero precisamente con toda su fuerza organizadora) un **referente** que da sentido a todas las intervenciones parciales y, sobre todo, que descubre el modo y la oportunidad de intervenir en las partes del territorio.

Como tal referente, su construcción total no es pues un objetivo; por tanto, no hay que buscar un camino de ejecución lineal ni secuencial. El valor de la estructura está en que correlaciona claramente elementos generales con áreas, y resuelve, precisamente, los impedimentos para la intervención: crea las condiciones generales (de accesibilidad, imagen, concierto de intereses, revalorización, etc.) para apreciar y aprovechar las oportunidades latentes en el territorio. Además, su presentación y descripción como modelo permite apreciar las ventajas del eventual cambio de algunos elementos respecto al modelo anterior o a deci-



DINAMICA DE LOS NUCLEOS DE POBLACION

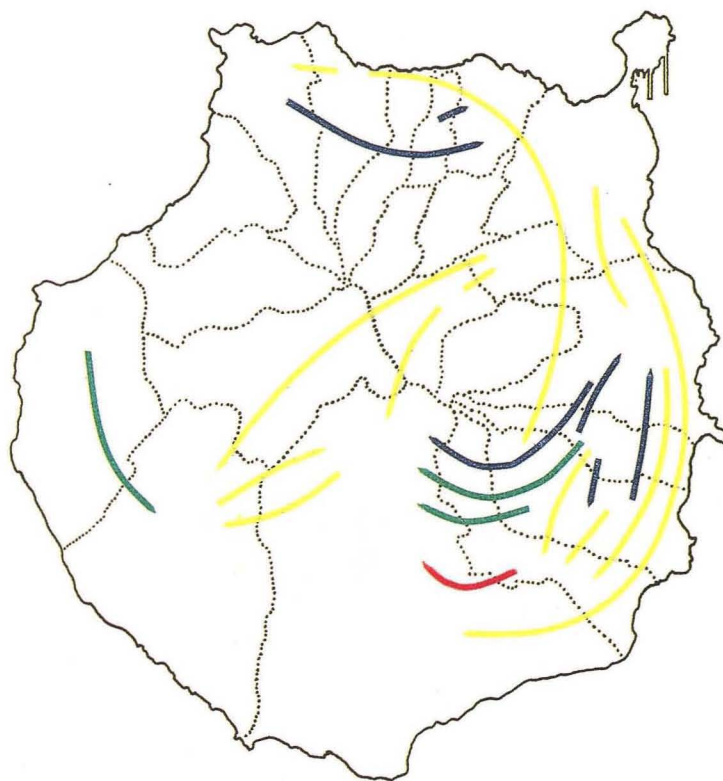
siones de intervención adoptadas anteriormente. Funciona, en suma, como una **estructura abierta**.

Las intervenciones estructurales que se han seleccionado, agrupadas en 4 Objetivos y 15 Programas, constituyen así esa **estrategia “abierta”** que aquí se propone y tienen, como se ha dicho, valor **complementario y corrector** de la estructura territorial preexistente; pero su mejor aportación consiste en que garantizan que las intervenciones, las nuevas piezas del territorio, tendrán sentido como contribuciones a la consolidación tendencial de una

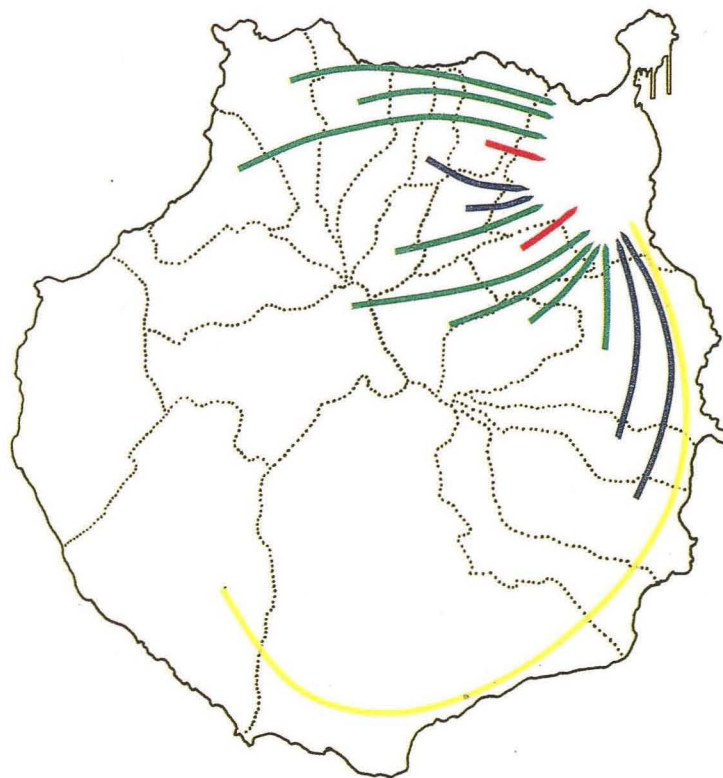
buena organización y funcionamiento de las actividades en la Isla.

Son, pues, acciones encaminadas a dotar de orden y forma al territorio, pero que podrán acometerse aisladamente, incluso en función de oportunidades coyuntural u ocasionalmente apreciadas, y no necesariamente en una secuencia cerrada y terminada; y que sin embargo, van contribuyendo a la construcción de un nuevo modelo, que mientras tanto actúa como marco de confianza y no como objetivo global.

DESPLAZAMIENTOS LABORALES
ALTERNANTES ENTRE MUNICIPIOS



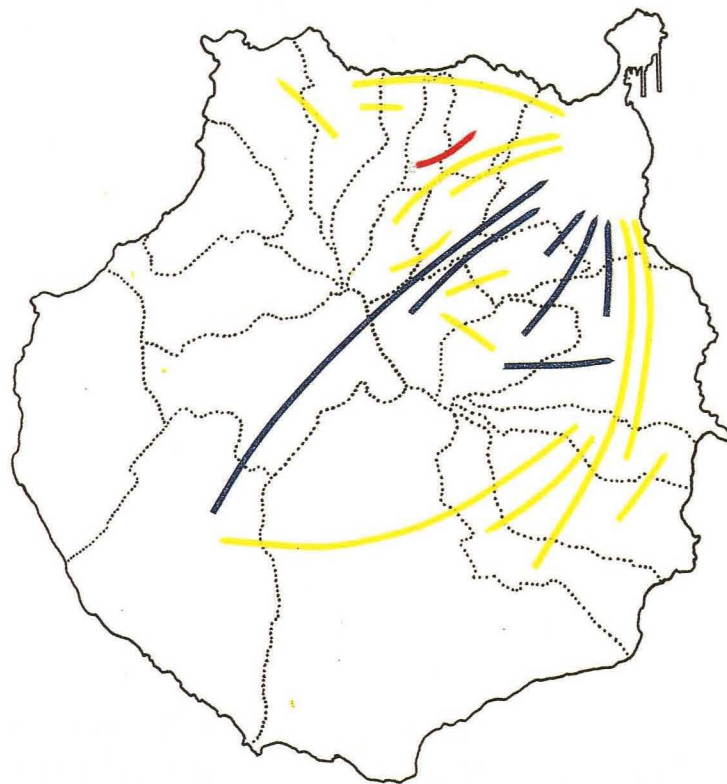
DESPLAZAMIENTOS LABORALES
ALTERNANTES HACIA LAS PALMAS



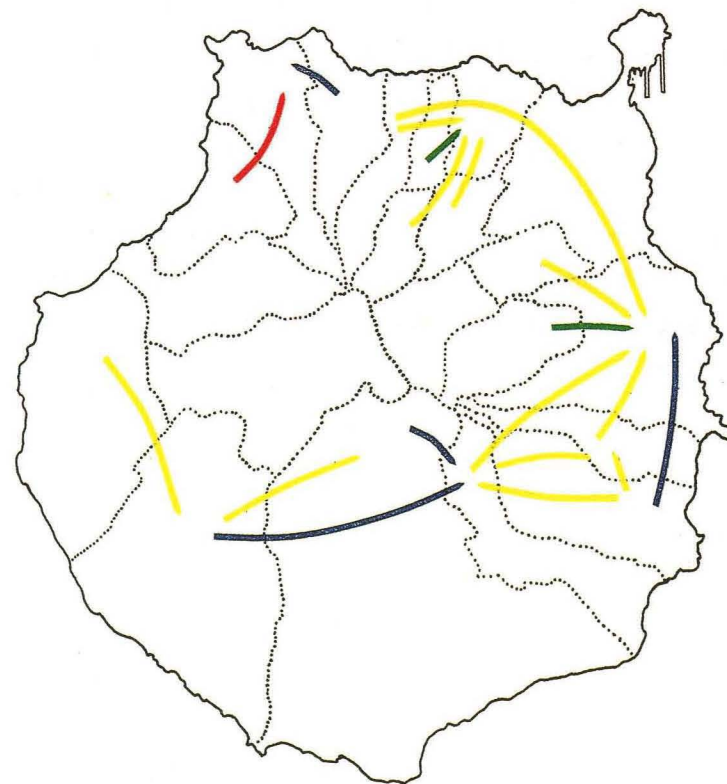
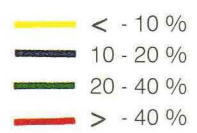
En los análisis y diagnósticos que han precedido a la formulación de este Avance del Plan Insular se ha advertido que los grandes cambios de la organización tradicional del territorio grancanario se han debido a la rápida y radical alteración sectorial y geográfica del modelo de actividad económica, que ha arrastrado al sistema de asentamientos y provocado nuevos comportamientos de movilidad. En resumen, el desplazamiento rápido al sector terciario (servicios en Las Palmas de Gran Canaria y, sobre todo, turismo en el Sur) de la base económica, y el consiguiente y muy acelerado traslado de los centros de actividad, empleo y vivienda, así como las dotaciones de nuevas infraestructuras seguidistas de estos cambios que se han construido, han roto la lógica organizativa del territorio tradicional, sin que hayan alcanzado (por la rapidez de su transformación y la ausencia de un modelo alternativo conscientemente deseado) un nuevo estado de coherencia.

Como la nueva estructura propuesta trata precisamente, como se ha pensado estratégicamente, de ser una corrección del modo espontáneo en que ha surgido —como suma no organizada de acontecimientos— la nueva distribución territorial de usos, actividades, elementos y piezas sobre la Isla, será conveniente describirla aquí refiriéndola a las situaciones, áreas y procesos que trata de corregir.

DESPLAZAMIENTOS ENTRE MUNICIPIOS
PARA CONSULTA DE MEDICINA GENERAL



DESPLAZAMIENTOS ENTRE MUNICIPIOS
POR COMPRA MENSUAL O SEMANAL

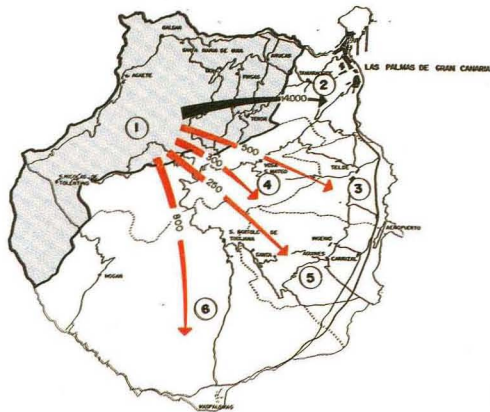


EL MODELO GENERAL DE ACCESIBILIDAD. LAS RELACIONES ENTRE LAS PARTES DEL TERRITORIO

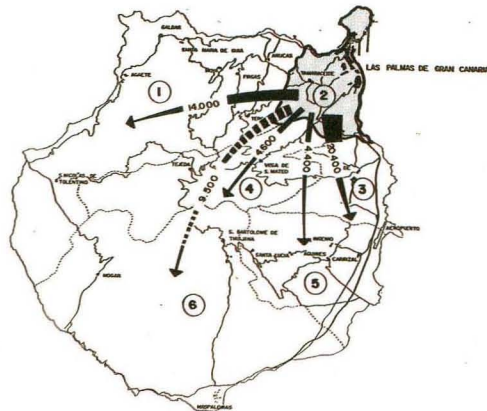
21

Elementos de estructura que se proponen:

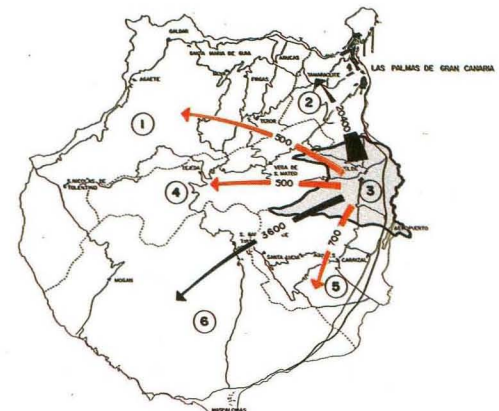
- Tipos de vías diferentes en cada uno de los grandes tramos del corredor costero, reconduciendo el modelo de cierre homogéneo del anillo insular. Se propone un cierre matizado, un anillo donde cada tramo tiene funciones y características diferentes.
- Red de conexión entre el sistema insular y el sistema urbano de la capital. Se propone corregir los problemas de la posición topológica de Las Palmas de Gran Canaria, periférica respecto a los flujos insulares, facilitando a la vez los potentes movimientos radiales que genera, y la articulación del entorno metropolitano.
- Red interior de incorporación de núcleos de medianías y altos a los centros de actividades y servicios: en el Norte facilitando la consolidación del modelo tendencial de núcleos-cabecera de servicios y de equipamiento de la costa; en el Sur mejorando la accesibilidad relativa entre núcleos de medianías, áreas residenciales costeras y centros de empleo, actividad y servicios; en el entorno de Las Palmas de Gran Canaria, definiendo y controlando la red secundaria que soporta e induce la expansión dispersa de la residencia metropolitana.



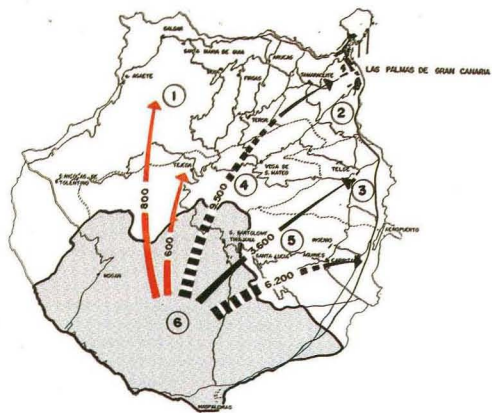
ZONA ① : NORTE



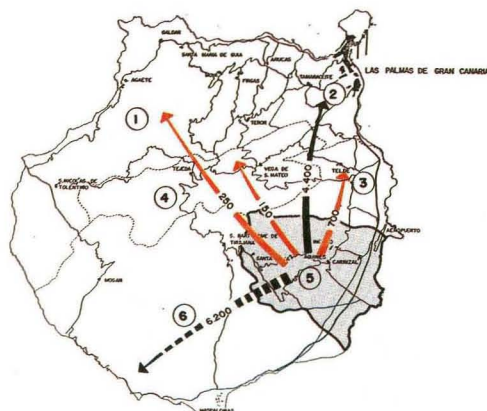
ZONA ② : LAS PALMAS



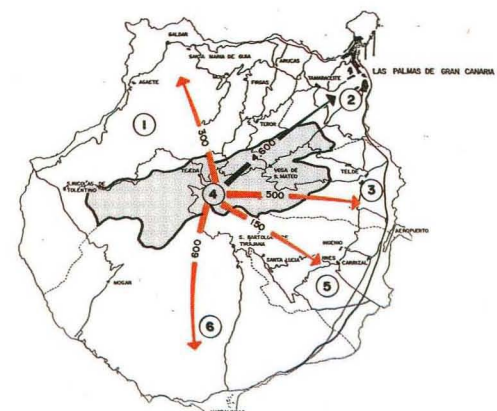
ZONA ③ : TELDE



ZONA ⑥ : SUR



ZONA ⑤ : SURESTE



ZONA ④ : CENTRO

LA MOVILIDAD EXTERNA POR ZONAS

CONSOLIDACION DE LA FUNCION Y CARACTER CAPITALINOS DE LAS PALMAS Y ORDENACION DE SUS RELACIONES METROPOLITANAS CON SU ENTORNO

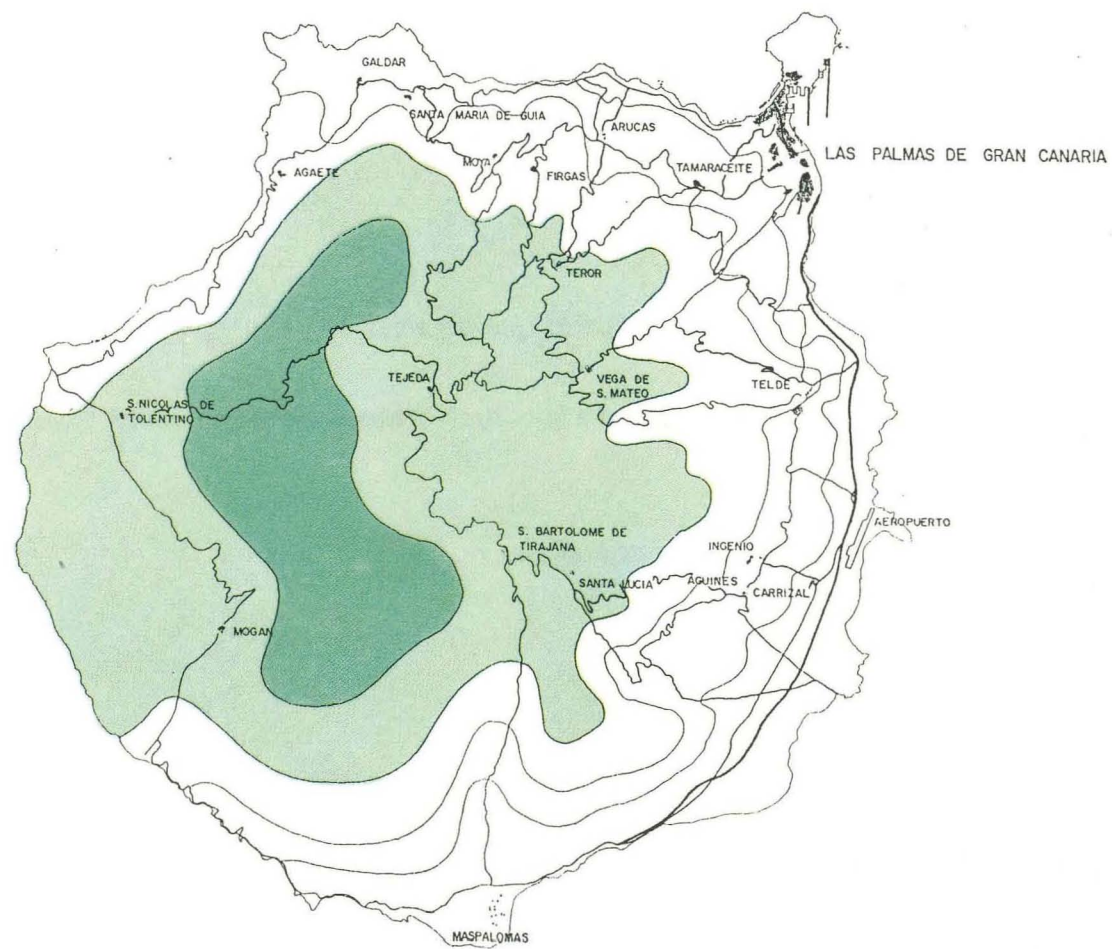
22

Elementos de estructura propuestos:

- Vía de Circunvalación Tangencial y corredor equipado que organiza.
- Vía de acceso Norte y accesos al Puerto (vinculación a la costa Norte como equipamiento metropolitano).
- Control de redes secundarias en el entorno metropolitano.

Areas de oportunidad que se transforman:

- Zona turística y de equipamiento cultural en El Rincón (Las Canteras).
- Centro de negocios en el Puerto de la Luz.
- Dotación náutica y deportiva en el frente de mar de la Avenida Marítima.



ZONAS DE MENOR ACCESIBILIDAD

Elementos de estructura propuestos:

— Vías de apoyo a la accesibilidad lineal:

- * Enlace de las Circunvalaciones de Las Palmas y Telde.
- * Conexiones Telde-Aeropuerto e Ingenio-Aeropuerto.
- * Vías longitudinales de apoyo a la C-812 y refuerzo del funcionamiento de núcleos urbanos entre Arinaga y El Doctoral.
- * Vías transversales de mallado de núcleos.

— Centro empresarial vinculado al Aeropuerto.

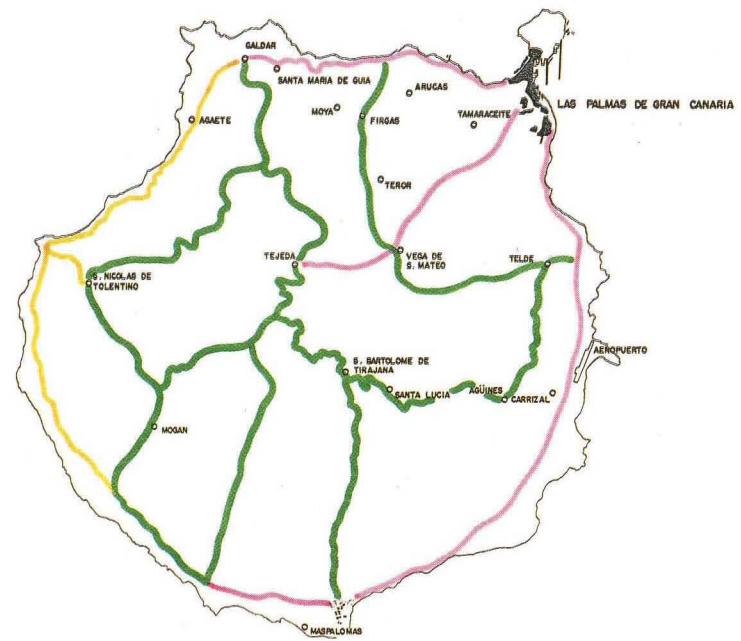
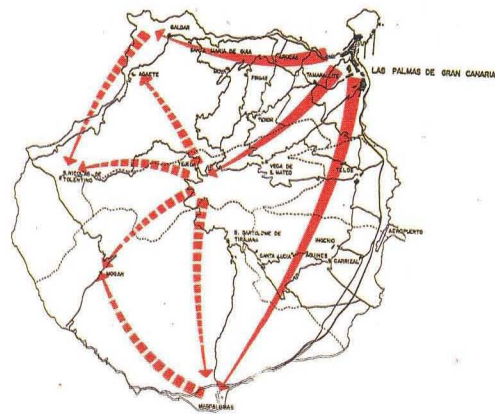
— Centro de dotaciones sociales y servicios comerciales entre El Doctoral y Juan Grande.

Areas de oportunidad:

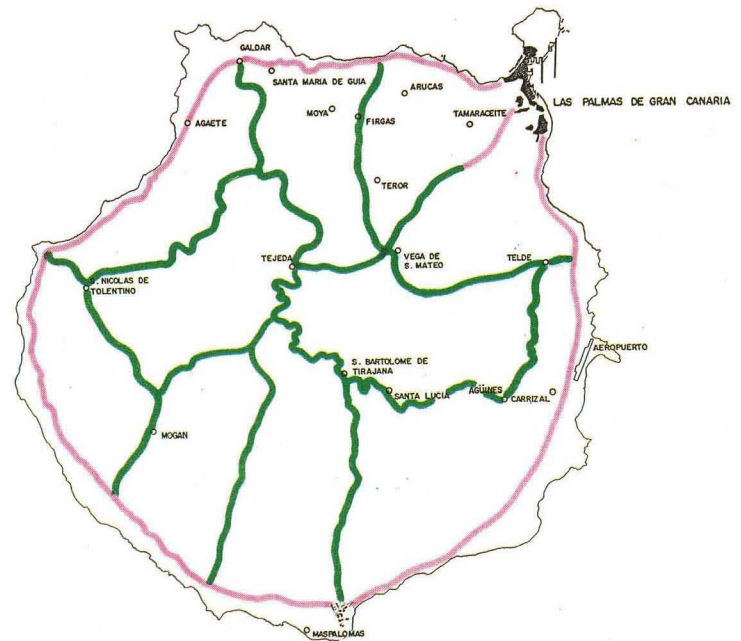
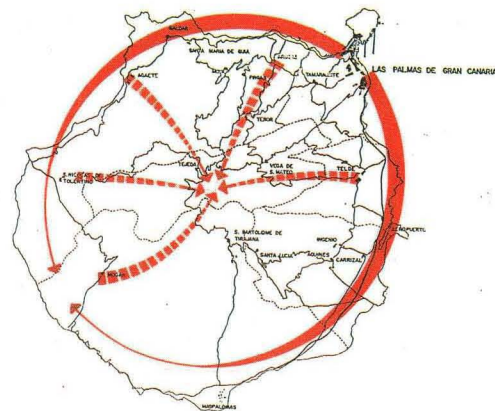
— Enclaves costeros a rehabilitar o reconducir con crecimientos distintos.

— Completar la conurbación de núcleos espontáneos en la C-812.

ALTERNATIVA "A"
ESTRUCTURA RED VIARIA. MODELO RADIAL



ALTERNATIVA "B"
ESTRUCTURA RED VIARIA. MODELO ANULAR



ESTRUCTURACION Y CRECIMIENTO DEL TERRITORIO TURISTICO DEL SUR ENTRE SAN AGUSTIN Y VENEGUERA

24

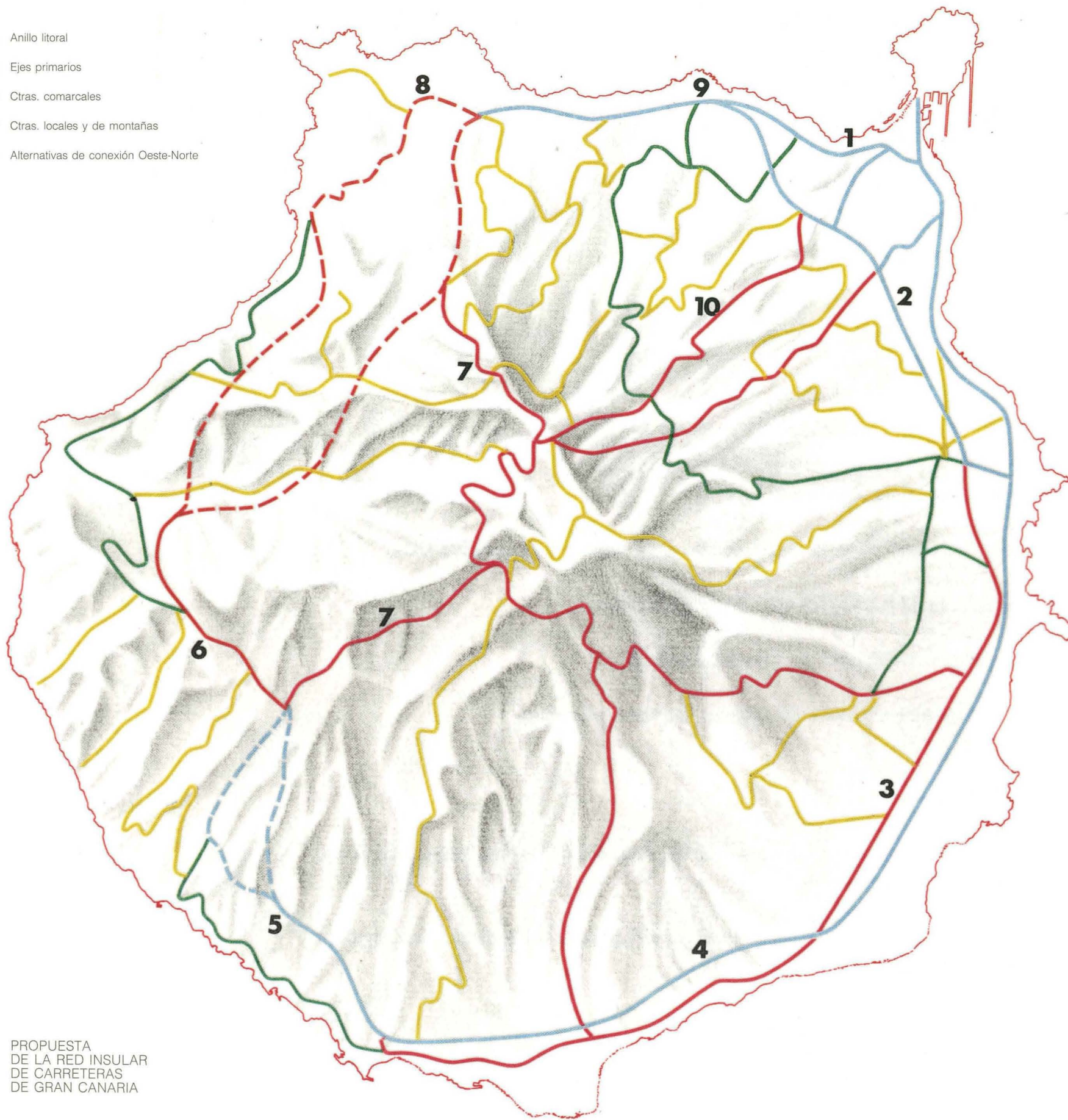
Elementos de estructura propuestos:

- Nudos, “puertas” y ejes de enlace de los tejidos urbanos a la autopista GC-1.
- Prolongación de la autopista GC-1 hasta Arguineguín.
- Variante de la C-812 entre Arguineguín y Mogán.
- Enclaves de equipamiento e instalaciones singulares turísticas.

Areas de oportunidad:

- Implantación de productos turísticos entre las playas de Las Mujeres, Meloneras y Santa Agueda, y la autopista.
- Implantación **limitada** de productos turísticos en barrancos del Suroeste, entre Arguineguín y Veneguera.

- Anillo litoral
- Ejes primarios
- Ctras. comarcales
- Ctras. locales y de montañas
- - - Alternativas de conexión Oeste-Norte



PROPUESTA
DE LA RED INSULAR
DE CARRETERAS
DE GRAN CANARIA

1. Nueva entrada a Las Palmas desde el Norte.
2. Vía tangencial de Telde a Bañaderos.
3. Nueva vía longitudinal de apoyo a la C-812 entre Carrizal y Juan Grande.
4. Autopista GC-1, tramo Pasito Blanco-Arguineguín.
5. Variante de la C-812 entre Arguineguín y Mogán.
6. Modernización del trazado de la C-810 entre Mogán y San Nicolás.

7. Mejora de los accesos al Suroeste.
8. Variante de Guía y Gáldar y acceso al Puerto de las Nieves.
9. Desdoblamiento de la C-810 entre Gáldar y Bañaderos.
10. Nueva carretera de entrada a Las Palmas desde Tejeda por San Lorenzo, Dragonal y Llanos de María Rivero.

REORGANIZACION DEL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS DEL NORTE

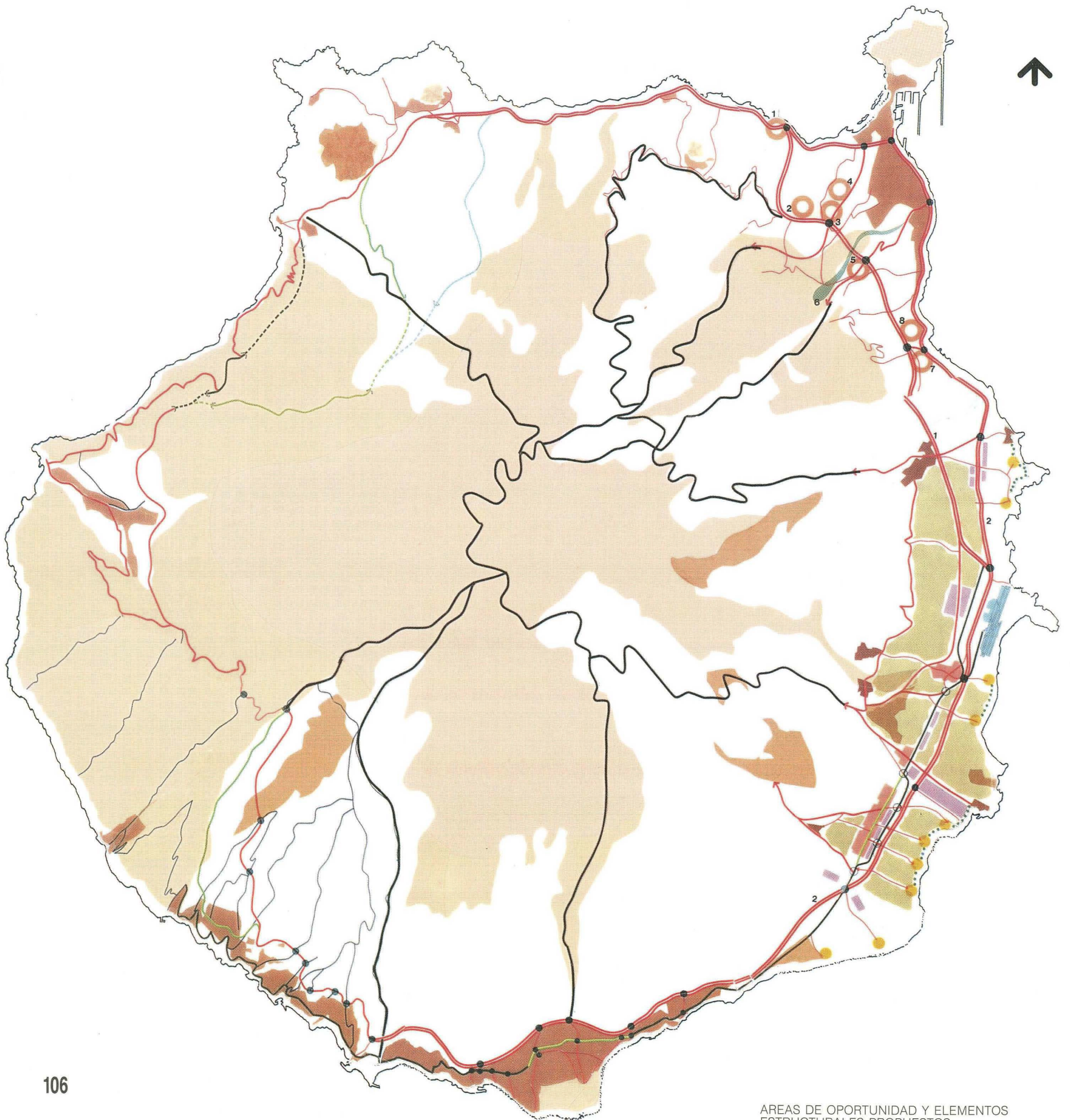
25

Elementos de estructura propuestos:

- Desdoblamiento de la autovía del Norte entre Bañaderos y Guía, y conexión a las medianías.
- Variantes de Guía y Gáldar.
- Acceso al Puerto de Las Nieves.
- (Sin previsión de programar). Nueva conexión Guía-La Aldea por Tamadaba.
- Dotación de equipamiento y refuerzo de capacidad como cabeceras comarcales de los núcleos de Gáldar, Guía y Arucas.
- Equipamiento recreativo marítimo en la costa entre El Rincón y Punta de Mármol.

Areas de oportunidad:

- Instalaciones puntuales de ocio costero y de segunda residencia o alojamiento de vacaciones en las costas de Gáldar y Agaete.



**RESUMEN INSULAR DE SUPERFICIES DE SUELO
SEGUN USOS A QUE SE DESTINAN**

a) Situación según planeamiento vigente

<i>Superficie Suelo Urbano</i>	
<i>Residencial Permanente:</i>	2.554,8 Has.
<i>Superficie Suelo Urbano turístico:</i>	1.569,5 Has.
<i>Superficie Suelo Urbano</i>	
<i>Industrial y otros:</i>	718,5 Has.
Total suelo urbano:	4.842,9 Has.

<i>Superficie Suelo Urbanizable</i>	
<i>Residencial Permanente:</i>	1.310,0 Has.
<i>Superficie Suelo Urbanizable</i>	
<i>Turístico:</i>	1.665,2 Has.
<i>Superficie Suelo Urbanizable</i>	
<i>Industrial y otros:</i>	472,1 Has.
Total suelo urbanizable:	3.432,9 Has.

Total suelo rústico y/o no ordenado: 134.821,0 Has.

b) Situación tendencial según propuesta Plan Insular

<i>Superficie total de la Isla:</i>	153.130 Has. — 100 %
<i>Superficie Espacios Naturales</i>	
<i>Protegidos (*):</i>	109.000 Has. — 71 %
<i>Superficie Agrícola (*):</i>	104.000 Has. — 67 %
<i>Superficie Suelo Urbano y</i>	
<i>Urbanizable usos no turísticos:</i>	5.055 Has. — 3,3 %
<i>Superficie Suelo Urbano y</i>	
<i>Urbanizable Turístico</i>	
<i>en Zona Litoral:</i>	3.217 Has. — 2,1 %

(*) Ambas superficies se solapan parcialmente. Por tanto no pueden sumarse respecto al total insular. Como superficie de Espacios Naturales se expresa la total del PEPEN, pendiente de ajustes.

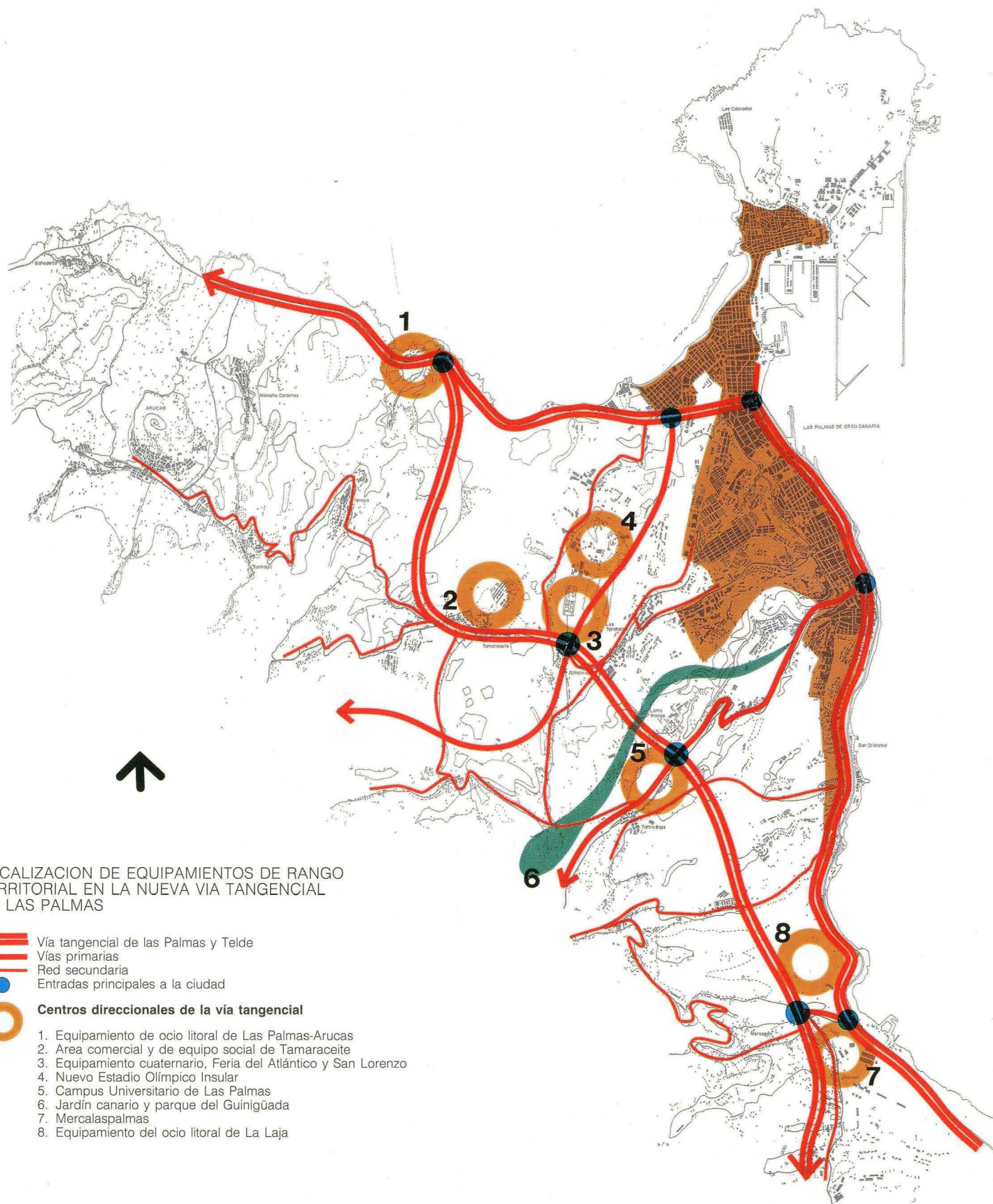
VI

OBJETIVOS OPERATIVOS DEL PLAN INSULAR, ORGANIZADOS EN SUS LINEAS ESTRATEGICAS

El concepto de Objetivo Operativo.

Para contribuir a sistematizar en su día la aplicación del Plan Insular se preve ya desde el Avance un modo diagramático de ordenar los contenidos propositivos.

*Para ello se ha utilizado como referencia una **estructura** física. Y ello no tanto porque se piense que éste es el contenido esencial del Plan Insular, ni que sea jerárquicamente superior a las demás medidas normativas y estratégicas, sino porque puede organizar con más eficacia y legibilidad las acciones y el camino de ejecución. Debe por tanto hacerse expresa advertencia de que esta sistematización no describe sólo las actuaciones necesarias para la construcción de elementos físicos de la estructura insular, sino que, además de esto, expresa una lectura “a través” de todo el Plan Insular, en cuanto que el logro de estos **Objetivos Operativos** está imbricado con el desarrollo de la **Estrategia** definida por el mismo Plan, con la aplicación de su **Normativa y Directrices**, con sus modos específicos de **Gestión** y con los criterios de **Programación** que introduce. Todo ello forma en su conjunto un **modelo instrumental**, de donde precisamente el Plan pretende obtener la especial fuerza de cambio que reclaman la situación territorial de la Isla y la fuerte inercia de los procesos que deben ser corregidos.*



A. ESTRUCTURA TERRITORIAL

La “Circunvalación Tangencial” de Las Palmas, que ya ha sido incorporada al Plan general de la ciudad, tiene las siguientes funciones básicas:

- *Servir como eje primario de conexión de la red primaria radial de entradas a Las Palmas, y como circunvalación para los itinerarios que no precisan penetrar en la ciudad.*
- *Servir como referencia para la localización de nuevas áreas de equipamiento metropolitano que contribuyan a articular la nueva aglomeración que se ha extendido desde Gando hasta Tamaraceite ocupando de forma espontánea y muy dispersa los sucesivos valles y barrancos en la cuenca media y baja.*
- *Servir como elemento distribuidor de los tráficos que se generan en los corredores de entrada, atenuando la excesiva importancia y congestión de las vías costeras.*

La vía discurrirá a una cota alta, con accesos limitados que vendrán determinados por la conexión “selectiva” de la red de rango medio, pero también por la conveniencia de desarrollar suelos para localización de grandes superficies terciarias que refuercen la centralidad de Las Palmas en el sistema de ciudades insular: centros de empresa, áreas comerciales, centros de investigación y desarrollo, pueden encontrar en estas piezas de suelo, de gran accesibilidad y escasa distancia al centro de la ciudad y al Aeropuerto, el lugar idóneo para emplazarse.

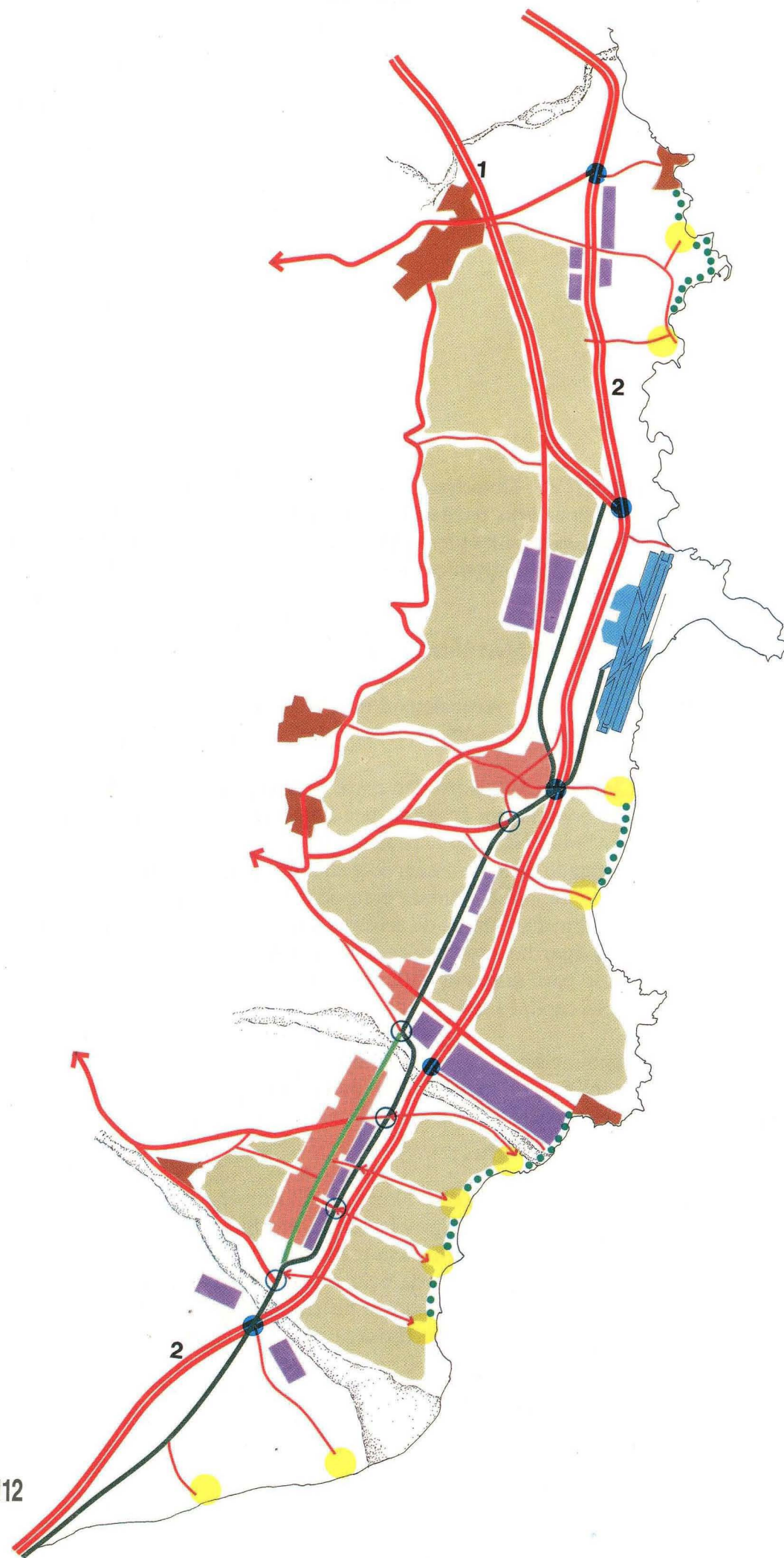
La “Nueva entrada de Bañaderos” y el “by-pass” a la costa oriental mediante el túnel del Estadio Insular. El acceso se ha de organizar apoyando la ordenación de un área turística en la ensenada de El Rincón. Para ello los requerimientos del proyecto de la autovía no deben limitarse a los puramente funcionales, derivados de la topografía compleja de esta zona, sino que además precisa ajustar sus rasantes y ordenar los espacios laterales compatibilizándolos con el nuevo desarrollo turístico propuesto.

A. OBJETIVO: Dotación de elementos y sistemas territoriales de escala grande, de infraestructuras territoriales, productivas y de transporte, que ordenen los ámbitos y las grandes piezas del territorio insular y aseguren el funcionamiento del sistema de asentamientos, de la producción, de la industria turística y del comercio.















A-1. PROGRAMA: Infraestructuras viarias.

A-1.1. ACCION: Articulación de Las Palmas de Gran Canaria como capital insular en la red principal de accesibilidad de la Isla.

- Circunvalación Norte-Sur entre Arucas y Telde por el Oeste de Las Palmas, que organice un corredor por donde transcurran los grandes flujos de la movilidad Norte-Sur, necesaria para mantener el funcionamiento interrelacionado de los sistemas de asentamientos y productivos de las costas Norte y Sur de la Isla, evitando su penetración en Las Palmas; y que a la vez distribuya los flujos de acceso a la ciudad y contribuya también a ordenar y equipar las extensiones altas de ella. Se conecta a la circunvalación de Telde para articular este municipio en el funcionamiento metropolitano de la capital insular.
- Penetraciones al Puerto de la Luz y a su prevista ampliación, paliando los problemas de fricción entre tráficos urbanos y portuarios necesariamente derivados de la posición en fondo de saco del Puerto en el sistema urbano de Las Palmas.
- Ordenación del acceso Norte por El Rincón, de modo que atienda, además de a las funciones propias de la movilidad recurrente entre Las Palmas y su entorno de influencia metropolitana, al aprovechamiento de la costa Norte como espacio de ocio y equipamiento de la capital, y contribuya a organizar la rehabilitación turística de Las Canteras y desarrolle la nueva área de implantación turística anexa en El Rincón.
- Fijación de la red de vías territoriales de segundo orden en el entorno de la ciudad de Las Palmas, como instrumento de escala insular para contribuir al control formal de la dispersión metropolitana.



LOCALIZACION DE USOS TERCIARIOS Y RESIDENCIALES
EN EL CORREDOR COSTERO SURESTE

-  Núcleos tradicionales
-  Nuevos centros turísticos en el Litoral
-  Areas industriales del corredor
-  Barrios dormitorio y de terciario en el corredor
-  Autopistas y carreteras de cuatro carriles
 - 1. Vía tangencial de la aglomeración de Las Palmas y Telde
 - 2. GC-1
-  Vías de apoyo a la Autopista
-  Vías primarias
-  Red secundaria
-  Travesía urbana
-  Vías de borde en el Litoral
-  Accesos a la Autopista
-  Intersecciones principales de la vía de servicio con el resto del viario
-  Zonas agrícolas intersticiales
-  Ramblas

*La estructura territorial del Este viene condicionada por los efectos de la **Autopista GC-1** como eje de máxima accesibilidad en la Isla y sobre todo como espacio convertido en corredor entre las zonas turísticas y la ciudad.*

Todas las formas de crecimiento originadas en estos diez últimos años entre Jinamar y Maspalomas como extremo de este corredor responden a este proceso.

La secuencia de emplazamientos residenciales “espontáneos” ha aprovechado el desvío de tráfico de largo recorrido a la Autopista para localizarse apoyándose en el primitivo trazado de la carretera 812 entre Telde y Juan Grande.

Para dar forma y estructura a este territorio, compensando la excesiva linealidad del funcionamiento respecto a la debilidad del eje longitudinal, se propone una estructura nodal apoyada en corredores urbanos transversales.

*Vinculado a la previsible ampliación del **Aeropuerto** y a la localización de un centro empresarial apoyado en él, se habrían de remodelar **los accesos desde la Autopista**, y sobre todo conectar a ella dos ejes insulares primarios fundamentales: la vía tangencial de la aglomeración de Las Palmas, y una nueva carretera que apoyándose en un trazado existente comunique el entorno del Aeropuerto con el interior de la Isla, bordeando los núcleos de Carrizal, Ingenio y Agüimes. De esta forma el anillo costero y los suelos periféricos de la aglomeración de Las Palmas y Telde mejorarían sustancialmente su accesibilidad al Aeropuerto, y los municipios interiores accederían a la zona de actividad económica apoyada en él.*

Esta acción precisa de un programa que dote de prioridad a ciertos elementos indispensables en la construcción del corredor. Entre ellos destacamos:

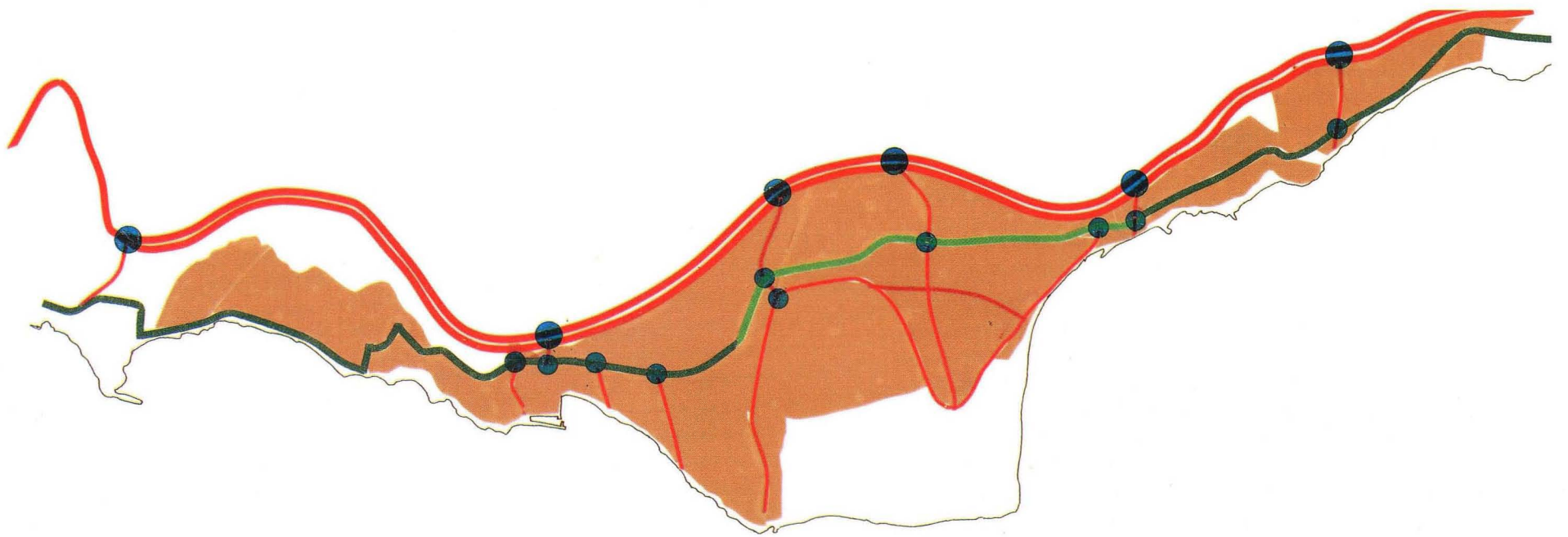
1. Transformación de la travesía desde Carrizal a Juan Grande en un eje de núcleos urbanizados como avenida interna destinada al comercio y al equipamiento local.

2. Construcción de vías longitudinales paralelas a la C-812 que permitan canalizar los tráficoes que, procedentes de las entradas desde la Autopista, hoy deben recurrir a la carretera como único itinerario posible.

3. Vinculación de la urbanización de nuevos enclaves costeros a la construcción de nuevas vías transversales de carácter muy local que de forma independiente articulen estos enclaves con la estructura lineal situada en el área al Norte de la Autopista.

A-1.2. ACCION: Reorganización del corredor costero Este.

- Reorganización del acceso al Aeropuerto de Gran Canaria acorde con las previsiones de incremento de tráfico y ampliación de las instalaciones aeroportuarias, así como acceso al área de actividad direccional a crear en este entorno.
- Desafección de uso carretero a la travesía de la carretera comarcal 812 en su tránsito por los núcleos nuevos de los municipios de Ingenio, Agüimes y Santa Lucía, y transformación en Avenida urbana.
- Trazado de una vía de servicio y borde del sistema urbano.
- Creación de corredores urbanos transversales a la costa en los llanos de Arinaga para relacionar entre sí con usos, funciones y características urbanas los núcleos tradicionales de medianías, los “pueblos nuevos de los cruces”, y los núcleos costeros de playa a crear y/o rehabilitar y/o equipar.
- Ordenación, consolidación y ampliación selectiva de algunos núcleos costeros. Dotación de equipamiento y tratamiento de sus playas y zonas de contacto con el borde marítimo. Discreta proporción de casas de vacaciones.



ESTRUCTURA VIARIA PRINCIPAL
DEL CORREDOR LITORAL SUR

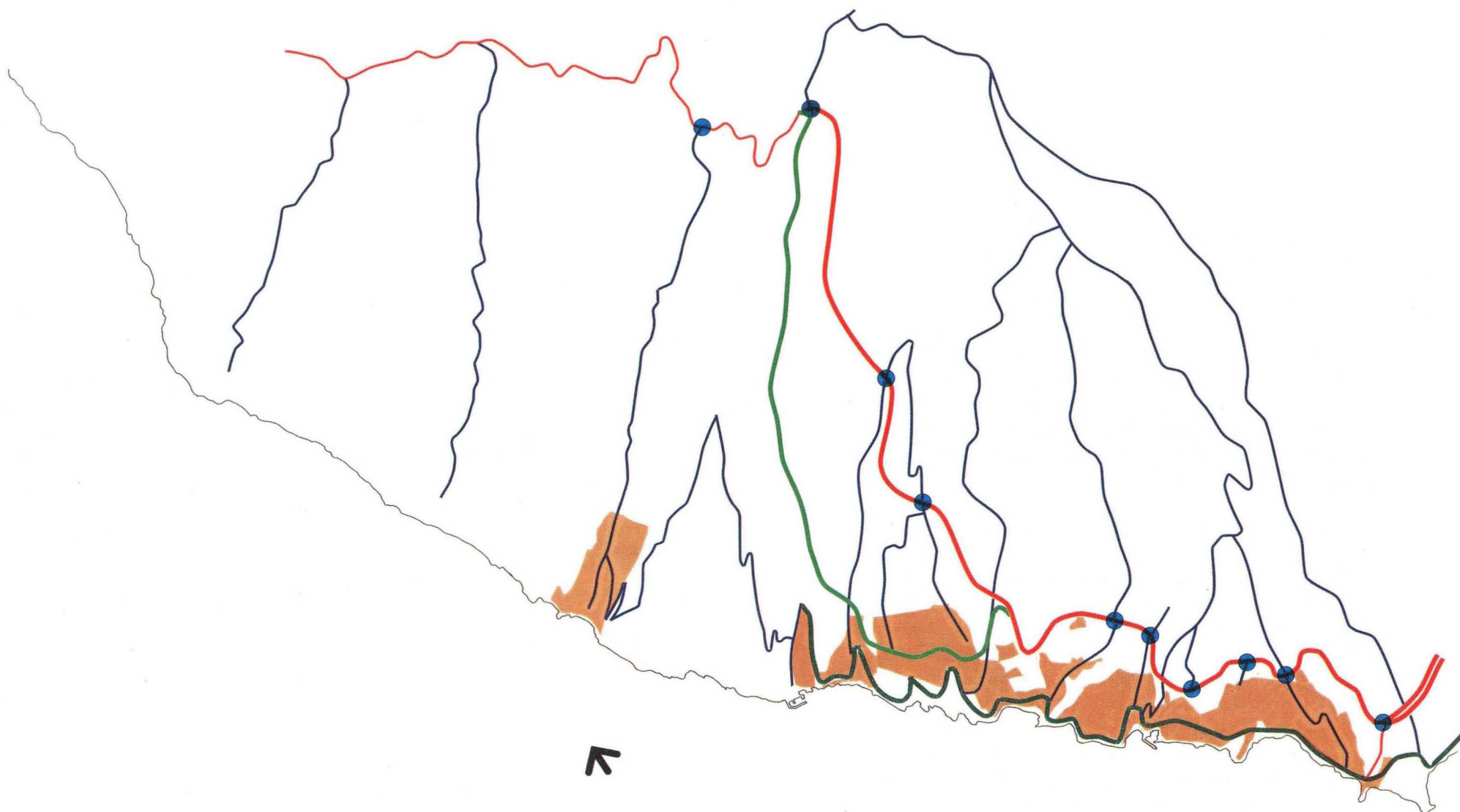
-  Autopista
-  Continuación del corredor costero (variante C-812)
-  Eje articulador de núcleos (C-812)
-  Avenida travesera del área central
-  Avenidas principales de la malla urbana
-  Enlaces-entradas de la Autopista
-  Conexiones-puertas de las áreas urbanas
-  Area de núcleos y servicios turísticos

*Los únicos rudimentos de estructura urbana y forma general en la conurbación turística del Sur son los que ha suministrado el trazado de la primitiva carretera C-812, que a pesar de haberse luego desdoblado dañando las relaciones hasta entonces mantenidas con su frente costero, ha logrado crear una estructura interna indudablemente más coherente que las que posteriormente se han originado en otras zonas, basadas en la autonomía de cada sector con accesos independientes a la Autopista. Por ello las **entradas** y **enlaces** cobran una importancia decisiva en la futura estructura del área, a pesar de situarse muy alejados de las zonas que en estos momentos se están urbanizando. La carretera antigua mantiene un papel confuso como vía interna; al menos permite distribuir los tráficos procedentes de la Autopista, así como resolver las relaciones locales para las que se carece de otro tipo de vías. Tal vez el proceso se encuentre excesivamente avanzado para pensar en alternativas diferentes, pero sí cabe, basándose en este modelo, cualificar los que resultarán a la larga nodos fundamentales de la estructura, situados en la confluencia de las entradas desde la Autopista a la carretera antigua, y lograr así una red viaria interna referida a ellos, en cada uno de los sectores a los que debe servir.*







Desde el punto de vista ambiental, la Autopista en esta zona turística discurre de forma perimetral a un continuo urbanizado muy compacto e independiente de la propia naturaleza de la vía y de su perfil topográfico. Son precisas medidas de restitución del paisaje, como repoblación de taludes, integración de las zonas de protección en los espacios libres pertenecientes a las piezas colindantes, y diseño de enlaces que trate de amortiguar la inevitable desproporción de escala de estos elementos en las áreas residenciales. Estos objetivos, al encontrarse ya la obra de autopista en ejecución, deben de confiarse al propio desarrollo de los trabajos.

A-1.3. ACCION: Reconstrucción de las relaciones funcionales y paisajísticas entre la Autopista y los núcleos turísticos en el Sur.

- Remodelación de nudos/accesos a los núcleos en los lugares con función de “puerta” a las áreas turísticas.
- Remodelación o reconstrucción de las vías (avenidas) de penetración desde la Autopista a las ciudades turísticas.
- Ordenación de usos y restitución paisajística en bordes.



EL CORREDOR ARGUINEGUÍN-MOGÁN
Y LA ACCESIBILIDAD A LOS BARRANCOS

-  Autopista CG-1 hasta Arguineguín
-  Variante de la C-812 de Arguineguín a Mogán
-  Tramo alternativo entre Tauro y Mogán
-  Carretera de cornisa costera de conexión urbana entre barrancos
-  Accesos a barrancos y carreteras secundarias de montaña
-  Area de enclaves turísticos en barrancos

Para resolver la accesibilidad lineal en el borde litoral más allá de Arguineguín parece desproporcionada cualquier solución de trazado geométrico duro propio de autopista o autovía.

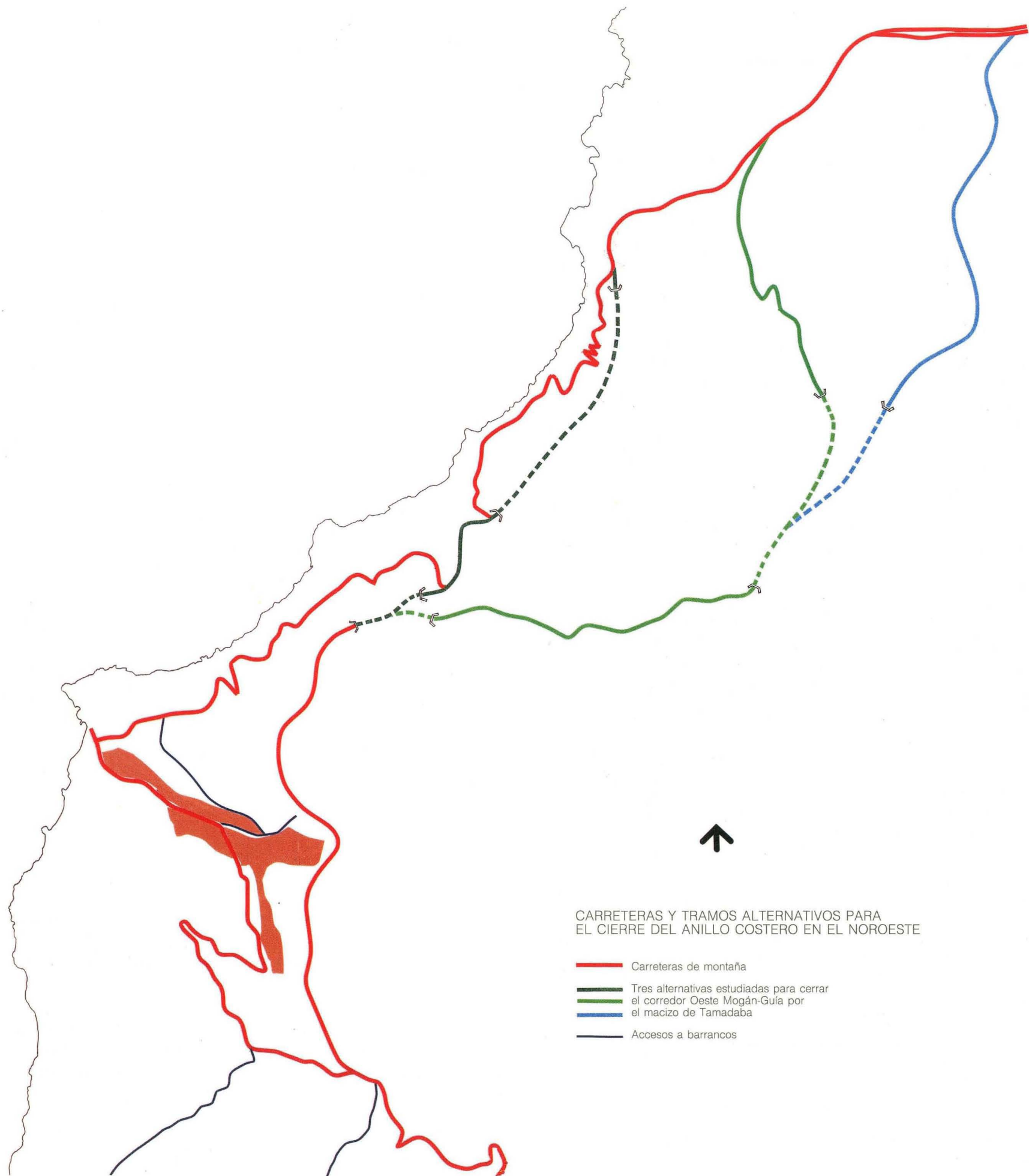
El Plan Especial de la carretera de Arguineguín a Mogán redactado por la Consejería de Política Territorial a fin de garantizar los recursos financieros para su construcción, recogió el trazado planteado por la Consejería de Obras Públicas en un estudio previo, así como las salidas previstas en cada zona.

La estructura territorial se ha de configurar en peine, descendiendo desde las diferentes salidas hacia el fondo de los barrancos. Esta solución de acceso trasero a cada barranco-enclave, coherente además con los modelos introducidos por el Plan Insular para ordenar internamente estas implantaciones turísticas, se propone ahora con más claridad geométrica en el área más oriental, a partir del barranco de Tauro. Es la que hemos denominado “Alternativa A”. Otra posibilidad (“Alternativa B”) consiste en tratar de evitar posibles impactos sobre el macizo de Tauro, buscando una solución en el propio barranco de Mogán, atravesando los de Tauro y Taurito por la parte baja de ambos. La dificultad de esta solución, que debe sopesarse cuando se decida optar por una u otra Alternativa, estriba en compatibilizar la fragilidad del barranco de Mogán con el trazado de una carretera que, aún pudiendo discurrir por el piedemonte lateral Oeste, incrementará sin duda las tensiones de ocupación en este barranco.

La estructura territorial se basaría en una serie de salidas en ladera que descenderían desde el trazado de la carretera hasta los enclaves urbanizados, dotándolos de acceso de forma selectiva. Asimismo, esta vía primaria (nueva C-812) serviría de transición entre la Autopista GC-1 y el resto del anillo costero que, por la lógica de las demandas previsibles, debería proyectarse con un criterio de carretera primaria de aproximadamente 10-12 m. de plataforma útil.

A-1.4. ACCION: Ordenación del corredor Arguineguín-Mogán.

- Construcción de la Variante proyectada de la C-812 entre Arguineguín y Mogán.
- Organización de los accesos a las áreas urbanas planificadas, de los usos en sus bordes, ajustando sus características de trazado a los criterios urbanísticos y paisajísticos de la urbanización turística en barrancos, establecidos por este Plan Insular.
- Intervenciones aisladas sobre la actual C-812 para su configuración progresiva como paseo de cornisa marítima.



CARRETERAS Y TRAMOS ALTERNATIVOS PARA
EL CIERRE DEL ANILLO COSTERO EN EL NOROESTE

- Carreteras de montaña
- Tres alternativas estudiadas para cerrar el corredor Oeste Mogán-Guía por
- el macizo de Tamadaba
- Accesos a barrancos

En este Avance se propone una estructura viaria territorial en la que el cierre del corredor costero sólo se daría a largo plazo mediante una solución más alta que el actual de borde, que conectase la carretera C-810 con el Norte de la Isla. Esta solución, considerada dentro de la red primaria insular, deberá mantener características apropiadas a la naturaleza orográfica de los terrenos y sobre todo a unas intensidades de tráfico que, a pesar de la importancia de esta conexión, no rebasarán las existentes en otras carreteras de estas características en la Isla.

En definitiva, la vía primaria en la cornisa Oeste de la Isla discurriría distanciada de la costa desde Mogán a La Aldea, para desde allí atravesar el macizo central mediante un posible túnel que comunicara los valles de la zona Norte en los que se asientan Gáldar y Guía con el barranco de La Aldea. Se plantean a ese nivel de Avance tres alternativas para la construcción —en todo caso no programable a corto ni medio plazo— de este enlace. Dos de estas soluciones discurrirían a una cota alta (aproximadamente 1.000 m.) por las inmediaciones de los Lugarejos. Esta cota permite conectar el interior de la Isla a la costa Occidental con relativa facilidad a través de las laderas de Artenara y Valleseco. La tercera alternativa estudiada es prácticamente una rectificación de la carretera actual mediante varios túneles que resolverían el cruce de las grandes divisorias sin necesidad de contornear los acantilados.

La diferencia fundamental entre las alternativas están en que la costera tan sólo resuelve las relaciones entre Agaete y San Nicolás, mientras que mediante las otras dos se logra también una conexión con la red interior.






Las alternativas altas contribuirían así a crear un modelo general de vialidad insular no anular, mixto o arborescente, compuesto de tres itinerarios principales: los costeros Sur y Norte, y el central, que con origen en Las Palmas se acaban ramificando en el Oeste insular, matizándose de este modo la potente tendencia a la geometría anular con que se ha venido concibiendo la red insular.

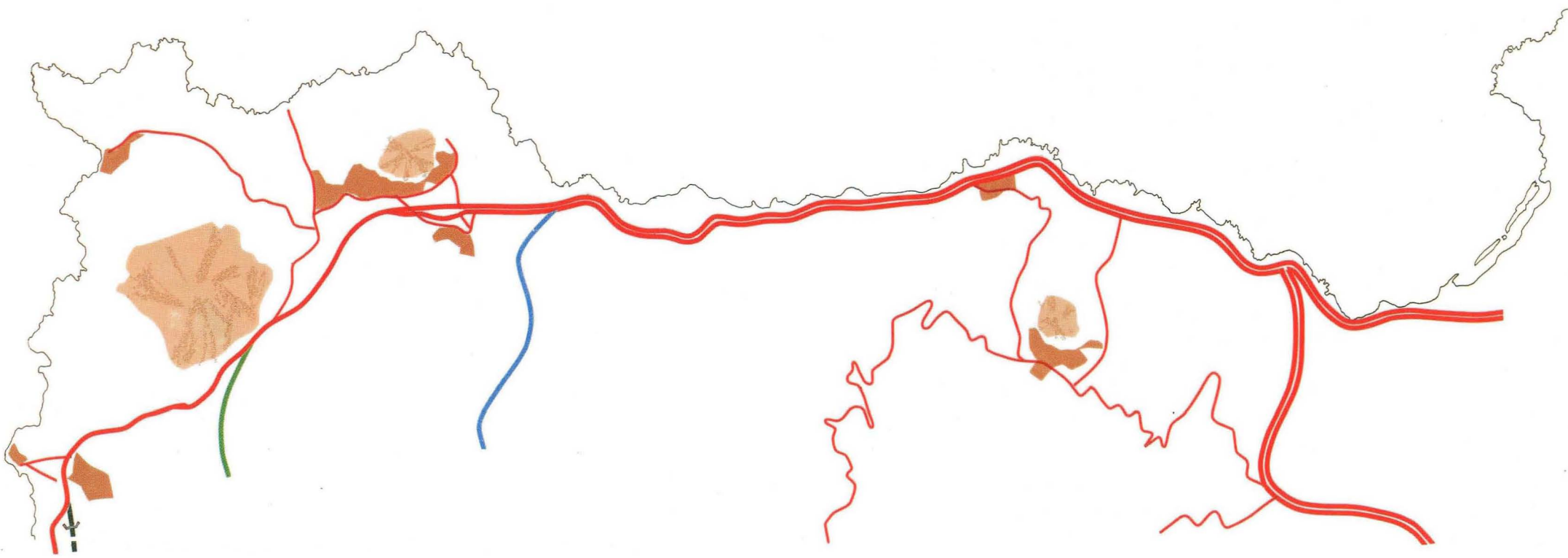
A-1.5. ACCION: Cornisa Oeste Mogán-La Aldea-Agaete.

- Mejora de características de la actual carretera de Mogán a San Nicolás.
- (No programado/largo plazo). Travesía del macizo de Tamadaba entre el barranco de La Aldea y el valle de Gáldar-Guía. Se trataría de una carretera de nueva concepción en la Isla, de geometría potente que no corresponde a intensidades de tráfico importantes sino a conectividades necesarias, y cuyo elevado costo sería una consecuencia del obligado respeto a los parajes por donde debe discurrir.



EL CORREDOR COSTERO NORTE

-  Autovías del Norte y tangencial de Las Palmas
-  Extensión del corredor a Galdar y Agaete
-  Distribuidoras a medianías y costa
-  Tres alternativas estudiadas para cerrar el corredor Norte-Oeste por el macizo de Tamadaba
-  



La Autovía del Norte confluirá en un futuro con la circunvalación tangencial de Las Palmas a la altura del barranco de Tenoya, constituyendo a partir de este punto la vía primaria de máxima accesibilidad en el Norte de la Isla. Las dificultades orográficas de las carreteras interiores han motivado un desplazamiento de la actividad y de los flujos principales de las carreteras que articulan y que vertebran el interior de la Isla, hacia la carretera costera. El incremento de tráfico que previsiblemente se dará en la próxima década y la lógica suburbanización de las actividades recreativas y del equipamiento de ocio de la capital insular, hacen necesaria la previsión de su desdoblamiento y la creación de penetraciones hacia el interior.

La carretera costera del Norte tiene un trazado aceptable desde Bañaderos hasta la entrada de Guía. La propuesta a largo plazo que se hace en este Avance de conectar el Norte (Guía) con el Oeste (La Aldea), cerrando de cierto modo el corredor anular costero por el macizo de Tamadaba, supone que el corredor del Norte se bifurca en Guía: de aquí partiría la carretera interior a La Aldea, mientras otro ramal (C-810) hace la conexión Guía, Gáldar, Agaete y sus áreas de influencia. Por ello parece más interesante proponer trazados de variantes a las actuales travesías de estos núcleos considerándolas en su función comarcal más que desde un enfoque insular.

En el esquema adjunto se muestra una posible solución en la que se estudian conjuntamente los posibles crecimientos en ladera de estos núcleos apoyados en la traza de dicha vía, con una malla que se sirve desde la actual travesía, limitando los accesos a la nueva variante. Su trazado pretende atenuar al máximo los impactos sobre la vega central como reserva agrícola de gran interés consolidando un nuevo perímetro de las zonas urbanizadas. (En el Epígrafe 1 del Capítulo VIII se ilustra gráficamente este criterio de trazado en relación con el crecimiento de los núcleos).

A-1.6. ACCION: Intervenciones de mejora y ordenación en el corredor de la Costa Norte.

- Desdoblamiento de calzada entre Las Palmas y Guía.
- Variante de los núcleos con función de centros de servicios: Guía y Gáldar.
- Acceso al Puerto de las Nieves



PROPUESTA DE TRAZADO DE LA NUEVA CARRETERA DE ENTRADA A LAS PALMAS DESDE TEJEDA POR EL DRAGONAL

La densa red de vías secundarias en la Periferia de Las Palmas, está siendo espuriamente utilizada como único acceso para apoyar el crecimiento indiscriminado de pequeños núcleos. El planeamiento actualmente en vigor no ha logrado regular las formas de crecimiento a las que este viario da origen. Parece pues indispensable establecer unas normas genéricas de rango insular para lograr intervenir sobre estos procesos.

El trazado y planificación de esta red debe ser motivo de un documento específico y singular para cada una de las zonas que componen la aglomeración dispersa de Las Palmas. Debe basarse en los siguientes criterios:

- *Vincular la creación de todo nuevo suelo o núcleo residencial, incluso la edificación aislada, a la garantía de que no reste capacidad a la ya débil situación en que se encuentra la red. Para ello cualquier ampliación de áreas residenciales o nuevas construcciones deberá contribuir al fortalecimiento de esta red.*
- *Definir zonas de protección reales y muy estrictas que eviten el agotamiento de los trazados actuales por la consolidación de travesías.*
- *Definir nuevas carreteras que canalicen parte de los tráfico que hoy deben recurrir a esta red capilar totalmente insuficiente.*
- *La red de carreteras actuales debe mantenerse con pequeñas mejoras, como apoyo a una dinámica territorial, que si se mantiene dentro de unos límites puede ser indudablemente positiva. Por lo tanto se deben definir los trazados de las nuevas vías que permitan modernizar y ampliar la capacidad de esta red sin requerir una transformación exhaustiva de todos sus elementos.*

La actuación fundamental en esta red es la carretera central complementaria de la actual de Tafira. Su trazado discurriría por las laderas superiores del Guiniguada entre San Lorenzo y los llanos de María Rivero, hasta conectar con la carretera de Teror a San Mateo. Esta vía es una alternativa a la congestionada bajada actual desde Santa Brígida a Las Palmas, sobre todo para los itinerarios de largo recorrido. Serviría además como itinerario alternativo a la carretera actual desde la zona residencial de Santa Brígida y San Mateo.

Con todo ello las posibles soluciones que puedan plantearse para la travesía de Tafira pierden importancia en la estructura insular, y es así posible encontrar modos menos impactantes para la eventual variante o para la remodelación de la traza actual.

A-1.7. ACCION: Red interior de acceso entre núcleos rurales de montaña y transversales interiores entre medianías.

La red de carreteras interior de la Isla es muy difícil —y sin duda paisajísticamente impropio— de modernizar. Son carreteras realizadas en su mayoría mediante la pavimentación directa de los caminos tradicionales con la construcción de pequeñas obras de fábrica de gran valor histórico, realizadas en su mayoría en los siglos XVIII y XIX.

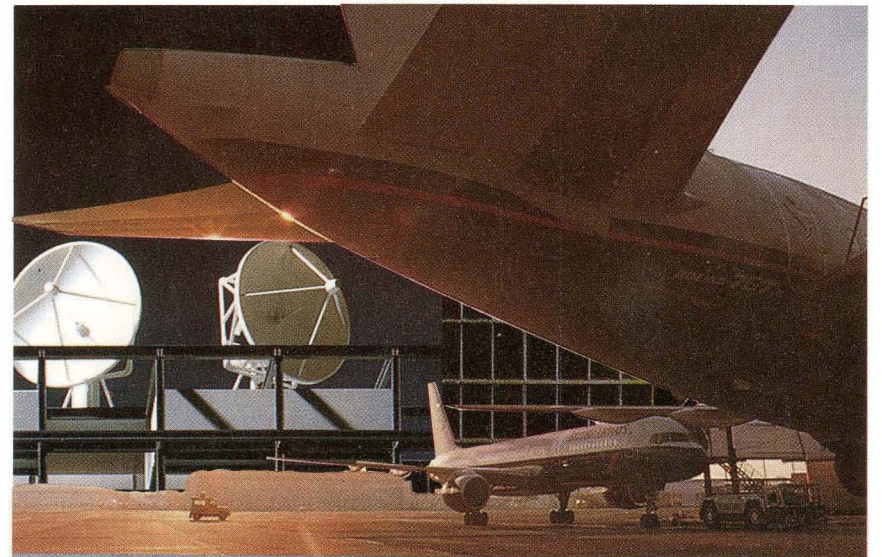
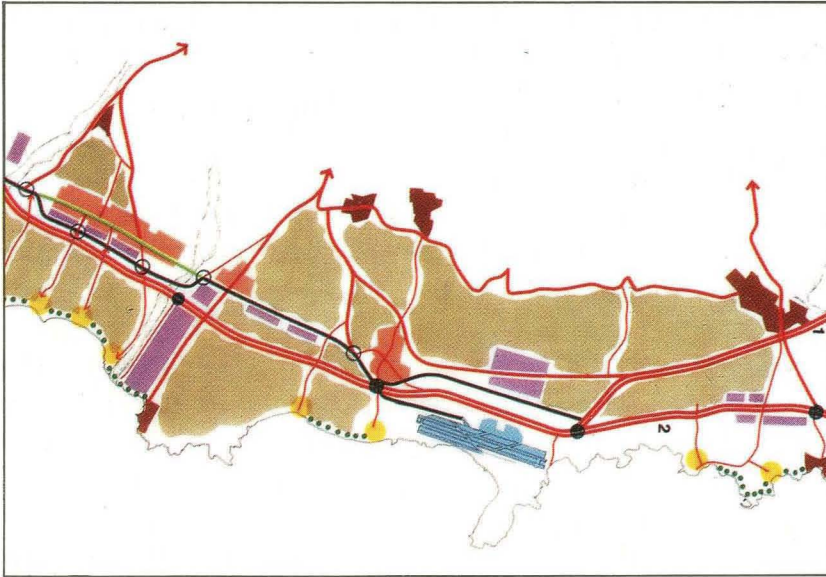
Al ser necesario mejorar el nivel de accesibilidad de los núcleos y áreas del interior para mantener un equilibrio en el desarrollo de las actividades, se propone en este Avance construir una serie de elementos que en parte sustituyan los trazados actuales en los itinerarios de mayor importancia, convirtiendo la red actual en una serie de carreteras secundarias de uso restringido para el tráfico local y las excursiones de turismo especiales. Esta solución exige un nuevo sistema de explotación de la red limitando el tipo de vehículos que pueden discurrir de forma habitual por las carreteras antiguas; sobre todo, esta medida impondría una explotación más racional del transporte público disminuyendo el tamaño de los vehículos utilizados, y lógicamente incrementando sus frecuencias.

Esta solución, a pesar de ser indudablemente positiva y beneficiosa, exige unos volúmenes de inversión inicial y unos costes de explotación considerables, por lo que si se considera viable debería ser objeto de un estudio pormenorizado y específico para cada zona.

Bajo este criterio, la red de carreteras interior —para su jerarquía, y por tanto para el programa de mejora y conservación— se clasificaría en dos grandes categorías: la red de carreteras de nuevo trazado, denominadas en el esquema de red propuesta como “primarias”, y una segunda categoría que englobaría la red en la que las mejoras, o no son posibles o pueden alterar significativamente la morfología de los barrancos por los que discurren; alteración que no compensa las posibles mejoras de accesibilidad y comunicaciones que conlleva.

Los principales elementos de la nueva red primaria interior de la Isla son los siguientes:

- Nueva vía de penetración a Las Palmas desde el interior por las laderas del Dragonal y los llanos de María Rivero, complementaria de la actual subida a Tafira.
- Mejora de la carretera superior entre Tejeda y San Bartolomé, y su prolongación mediante un nuevo trazado hasta el Aeropuerto construyendo las variantes de Ingenio, Agüimes y Carrizal.
- Construcción y modernización de las vías de descenso desde el anillo central a la costa Sureste por los barrancos principales (San Nicolás, Mogán, Arguineguín, Fataga).



El nuevo centro empresarial, terciario y de transporte, vinculado al Aeropuerto, entre Telde e Ingenio. Esquema territorial de la propuesta e imágenes de referencia en experiencias internacionales.

A-2. PROGRAMA: Sistema de grandes instalaciones, infraestructuras y centros singulares de actividad relacionados con el transporte y con las actividades insulares de exportación e importación.

A-2.1. ACCION: Centro empresarial, terciario y de transporte, vinculado al Aeropuerto.

- Ampliación de capacidad del Aeropuerto de Gran Canaria —pista y terminal—. (Actuación sectorial propia de la Administración aeroportuaria no programada por el Plan Insular).
- Remodelación de la traza de la Autopista GC-1, de los accesos al Aeropuerto, y vinculación del enclave a los núcleos de Telde e Ingenio.
- Establecimiento de un parque empresarial funcionalmente vinculado a la actividad del Aeropuerto: oficinas, servicios turísticos, importación y exportación, almacenaje, preparación y transferencia de mercancías para cargo aéreo, alojamiento hotelero de negocios y tránsito, y equipamiento comercial. Junto con el centro de negocios propuesto en el Puerto de la Luz, constituiría eventualmente la infraestructura urbanística de una posible área con régimen fiscal singular (del tipo conocido como “paraíso fiscal”).

A-2.2. ACCION: Ampliación de la capacidad del Puerto de la Luz y dotación de usos complementarios.

Se trata de una acción de eventual iniciativa de la Administración sectorial portuaria, cuya decisión de ejecución y programación no son propias del Plan Insular. Sí lo es su previsión y el establecimiento de criterios y medidas complementarias a la actuación, que se avanzan a continuación:

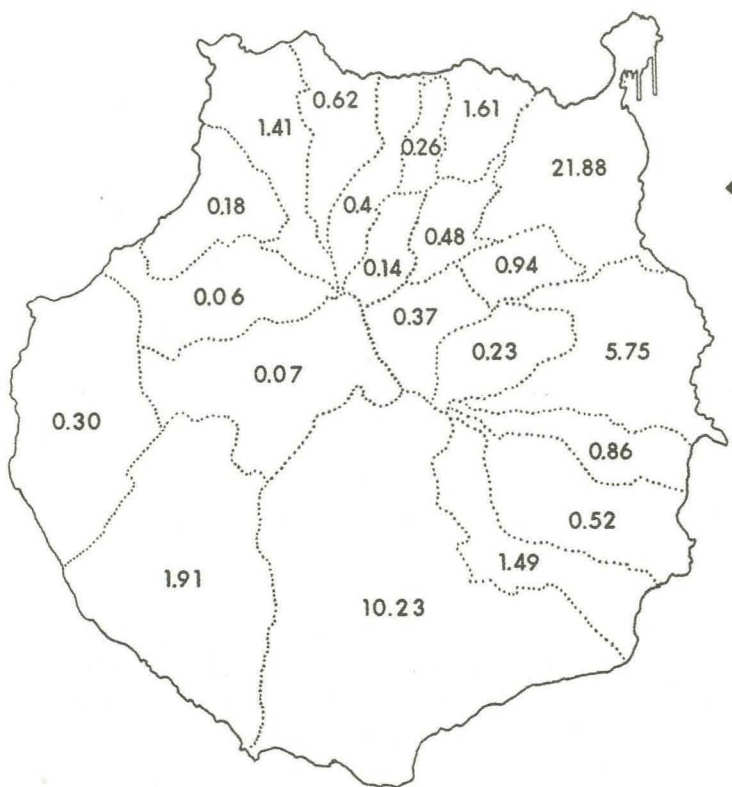
- El aumento de la capacidad de atraque y de superficie de almacenaje, desde el punto de vista topológico y funcional, debiera hacerse preferentemente a Levante del Dique Reina Sofía, apoyándose como hinterland inmediato en la Isleta. Cualquier ampliación en el frente marítimo de Las Palmas (Alcaravaneras-Ciudad Jardín-Arenales) sólo podría hacerse mediante la disposición de una nueva plataforma de relleno en el frente de mar de la autovía marítima, cuyo impacto sobre la ciudad sería inadmisibile. Pero es muy probable que el costo directo de construcción de un nuevo dique exterior —debido a la batimetría y al temporal de cálculo— y los costos indirectos de extracción del material de escollera, hagan imposible una buena relación costo/beneficio. No obstante, estos estudios serían exigibles a la vista del enorme perjuicio que para el sistema urbano de Las Palmas tendrían otras alternativas diferentes a la arriba enunciada. Por tanto cualquier ampliación apoyada en los frentes de mar de la ciudad central entre Santa Catalina y Vegueta habría de ser necesariamente muy limitada, y siempre estableciendo un área de resguardo para actividades urbanas como se indica a continuación:



Centro Terciario de capitalidad atlántica, para oficinas, alojamiento y usos recreativos vinculados al disfrute del frente de mar en el Puerto de la Luz.

Esquema de localización e imágenes de experiencias internacionales.

- Cualificación y ampliación del frente urbano portuario con incremento sustancial de la capacidad de atraques deportivos y equipamiento de ocio anexo.
- Traslado de la Base Naval al Puerto exterior, apoyándose en la Isleta.
- Creación de un nuevo frente marítimo en Santa Catalina, sustituyendo la Base Naval actual por un “Distrito Central de Negocios”, vinculado a la ciudad por el eje Mesa y López y el Parque de Santa Catalina, concebido como Centro Terciario del Atlántico, capaz de aprovechar la posición geográfica del Archipiélago y reforzar la imagen y la actividad de Las Palmas como capital entre tres continentes. Análogamente al previsto Parque Empresarial del Aeropuerto, sería un área de nueva centralidad y sede empresarial de actividades relacionadas con el comercio, el transporte y el turismo. Se habría de dotar también con cierto tipo de viviendas compatibles con los ambientes terciarios centrales (apartamentos ligados al uso náutico del frente de mar), equipamiento comercial —eventualmente en régimen fiscal singular—, y especializando la dársena de este frente en atraque de pasajeros. Asumiría, como es lo propio de estos centros, una fuerte proporción de usos recreativos.



CONSUMO URBANO Y TURISTICO

Consumo urbano bruto total 49,72 Hm³/año
 Consumo urbano neto total 36,27 Hm³/año
 Dotación bruta 183 l./hab. día
 Dotación neta 133 l./hab. día

0.52 Consumo por término municipal en Hm³/año

..... Límite de término municipal

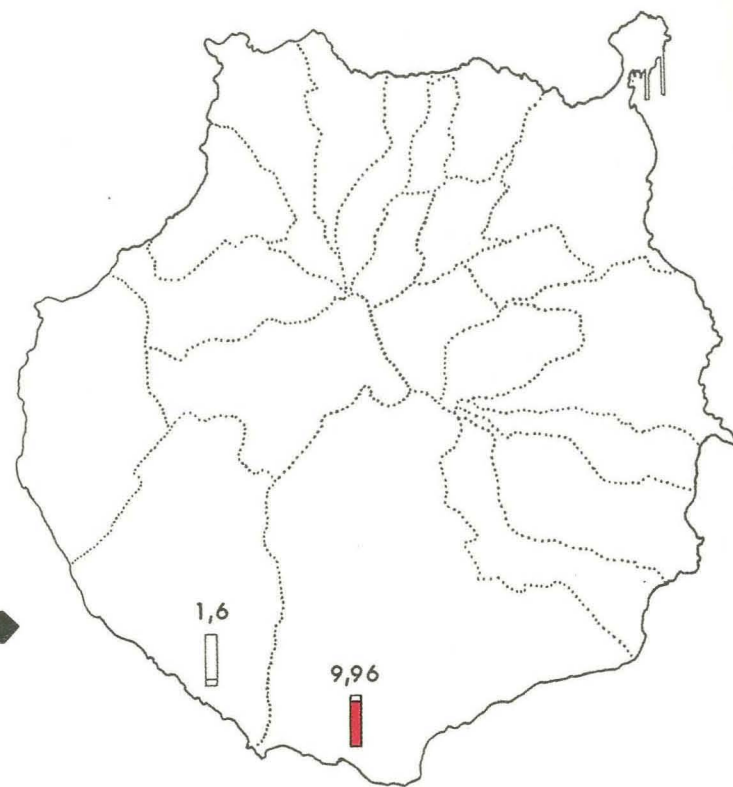
CONSUMO TURISTICO LOCALIZADO

Consumo bruto total 11,57 Hm³/año
 Consumo neto total 9,37 Hm³/año
 Dotación bruta media 257 l./plaza día
 Dotación neta media 205 l./plaza día

9,96 Consumo en Hm³/año

Consumo bruto (% total Isla)

..... Límite de término municipal



CONSUMO AGRICOLA

Superficie regada total de la Isla 12.488 Has. (8% del total)
 Demanda bruta 105,86 Hm³/año
 Dotación media 8.437 m³/Ha.

0.73 Consumo en la zona en Hm³/año

Superficie cultivada

..... Delimitación MAC-21

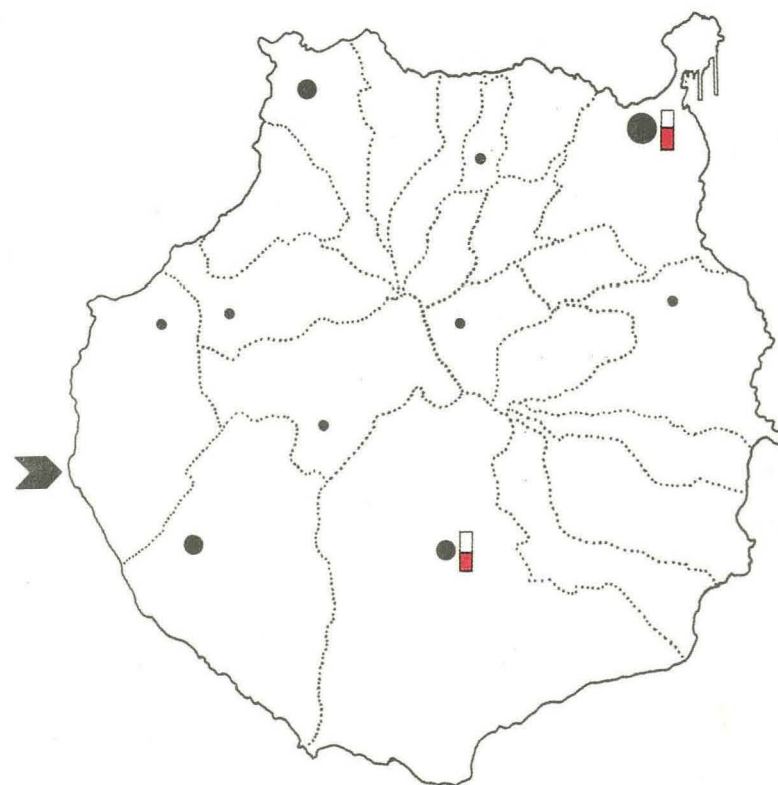
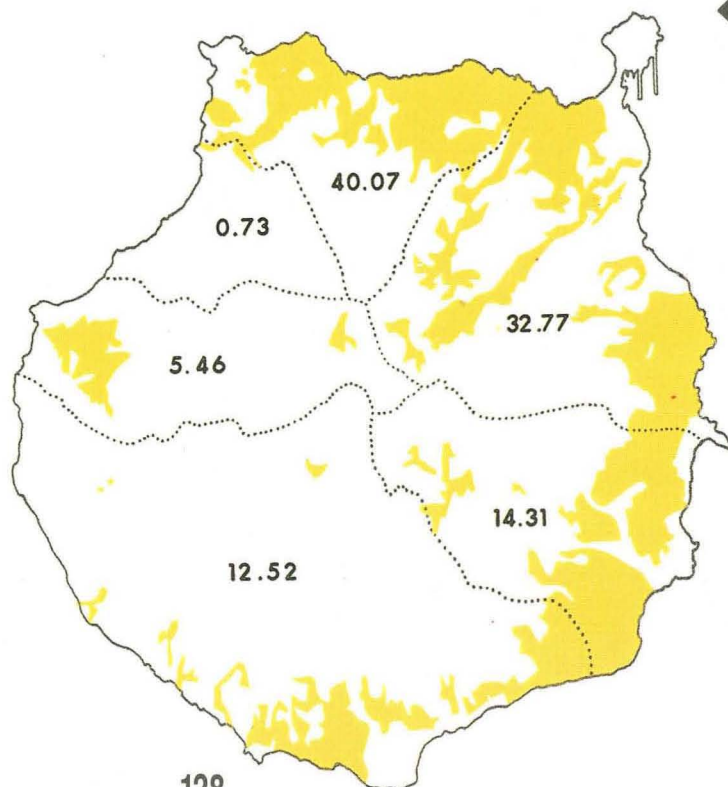
DEPURADORAS

Total Depuradoras Isla 15
 Volumen de agua evacuada 24,60 Hm³/año
 Volumen de agua depurada 12,53 Hm³/año
 Volumen de agua reutilizada (Recursos no convencionales) 5,42 Hm³/año

Recursos no convencionales (% total de la Isla)

Depuradoras por término municipal

..... Límite de término municipal



Las grandes magnitudes del consumo de agua en la Isla son, según los trabajos en curso del Plan Hidrológico:

Gasto urbano doméstico:	37 Hm³/año
Gasto urbano turístico:	14 Hm³/año
Gasto Agrario (de difícil determinación):	70-105 Hm³/año
Gasto Industrial:	3,5 Hm³/año

Total	124,5-159,5 Hm³/año
--------------	---------------------------------------

Demanda total estimada tendencial:	185 Hm³/año
---	-------------------------------

Demanda total deseable:	178 Hm³/año
--------------------------------	-------------------------------

La reducción que tendría mayor repercusión en el ahorro del recurso es la del consumo agrícola:

Demanda tendencial agrícola:	105,4 Hm³/año
Demanda deseable agrícola:	63,2 Hm³/año

(Fuente: trabajos preparatorios para la redacción del Plan Hidrológico de Gran Canaria).

A-3. PROGRAMA: Troncos e instalaciones de los sistemas de saneamiento integral, abastecimiento y desalinización de agua, y elementos principales del sistema de riegos.

Se trata de un programa que se prepara en paralelo a este Plan Insular por el Cabildo Insular de Gran Canaria enunciado como Plan Hidrológico, que establecerá al menos los siguientes tipos de acciones territoriales, con independencia de las demás de gestión y escala local que le son propias:

A-3.1. ACCION: Completar los troncos de las redes de distribución.

A-3.2. ACCION: Colectores integrales y ordenación de vertidos en áreas costeras de urbanización continua.

A-3.3. ACCION: Previsión de plantas depuradoras y plan de reutilización de aguas residuales.

A.3.4. ACCION: Plantas desalinizadoras.

— Establecimiento de criterios y normativa para la desalinización singular de enclaves de alojamiento temporal.

— Previsión de plantas para abastecimiento a población residente:

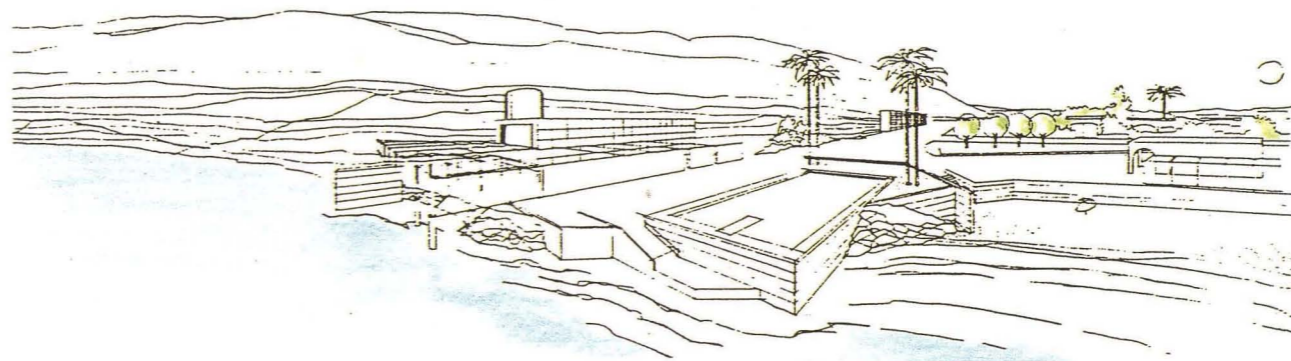
Guía-Gáldar.

Telde.

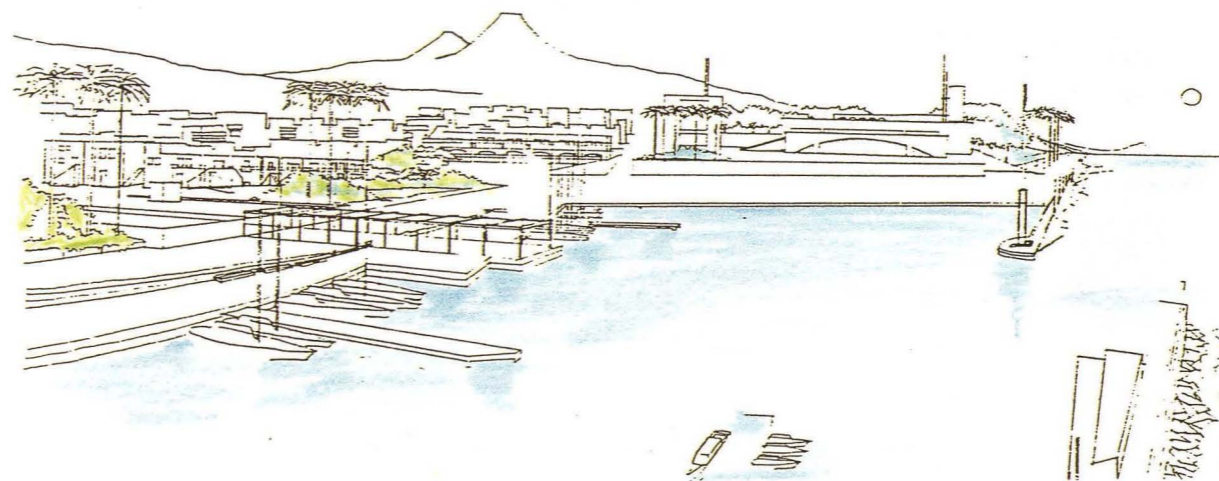
Sureste (Ingenio, Agüimes, Santa Lucía).

A-3.5. ACCION: Medidas orientadas a la reorganización de la demanda agrícola y a la racionalización del consumo.

— Medidas para incentivar y ordenar el trasvase de recursos hacia actividades menos consuntivas y más rentables.



Los puntos de asomada de la red viaria al mar, como oportunidades de ubicación de equipamientos de ocio ligados al baño, paseo, etc.



A-4. PROGRAMA: Instalaciones de servicios y equipamientos sociales de rango insular.

A-4.1. ACCION: Eje equipado de la circunvalación Norte-Sur de Las Palmas.

Apoyando con usos la función viaria estructural de este nuevo corredor insular, que tiene también la función de conector de la Isla con su capital, se establece como estrategia la localización a lo largo de su traza de los grandes equipamientos sociales de rango metropolitano, sobre todo aquéllos de servicio conjunto a la aglomeración capital y al resto de asentamientos. En su recorrido (Arucas-Tamaraceite-Jinamar-Telde) hasta su conexión con la circunvalación del núcleo de Telde, se establecerá un corredor de usos que, en alternancia con los residenciales, incluirá desde los equipamientos deportivos y recreativos de la costa de Arucas, los docentes, culturales y universitarios, parques científicos y recreativos (Jardín Canario, Bandama) y centros comerciales-recreativos de tamaño grande, hasta su conexión al núcleo de Telde, que se incorpora de esta forma decididamente a la estructura metropolitana.

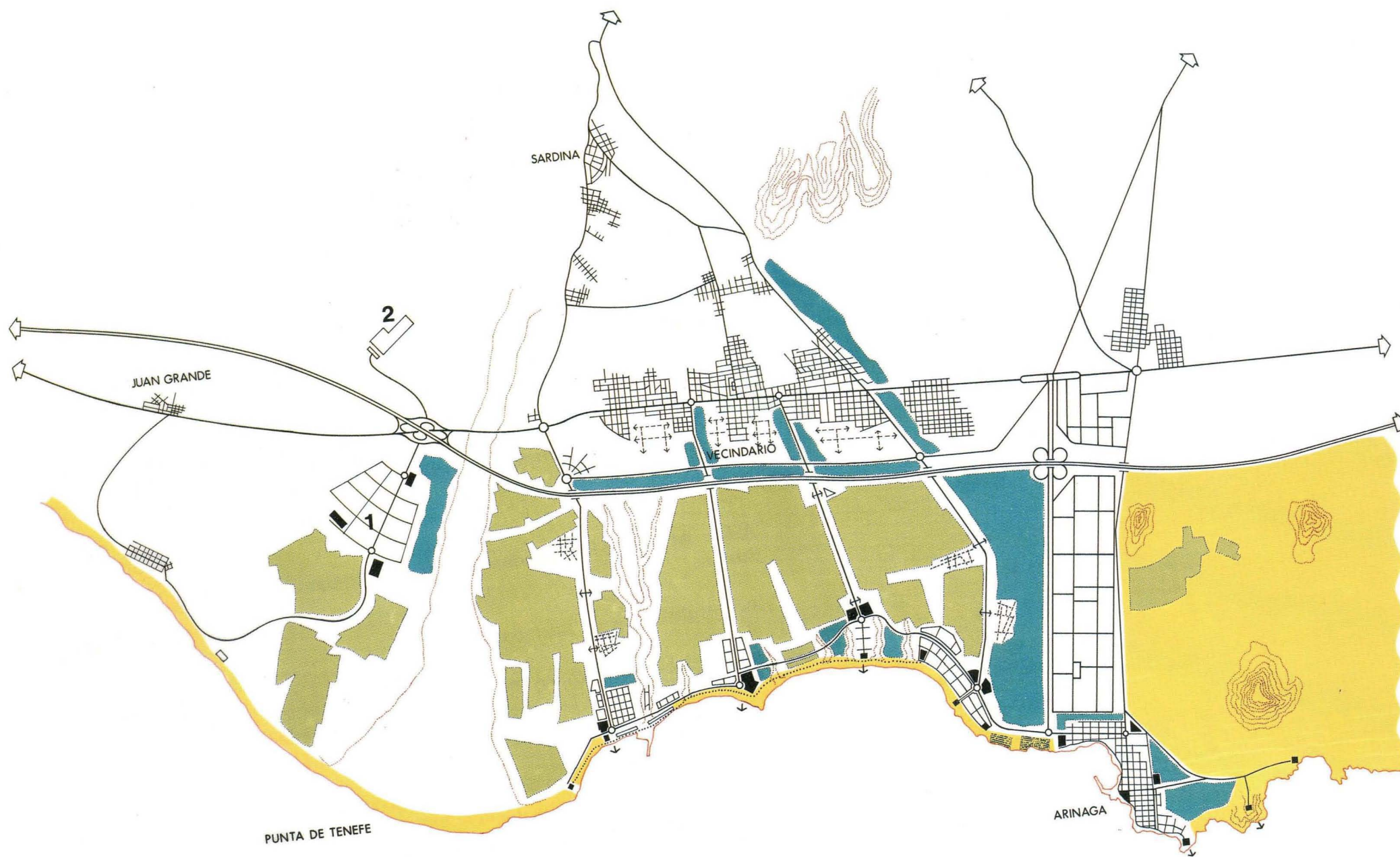
A-4.2. ACCION: Sistema de equipamientos comarcales en el corredor costero Sureste.

Incluye dos tipos de intervenciones:

- Instalaciones de equipo social de rango supramunicipal (dotacional y recreativo) en apoyo de la estructura integrada de la ciudad polinuclear residencial de la costa Este (Ingenio, Agüimes, Santa Lucía de Tirajana).
- Instalaciones de equipo dotacional que sirvan simultáneamente a la “ciudad Este” y al Sur turístico. Incluye básicamente un centro hospitalario, en proximidad a una o varias áreas suburbanas de servicios comerciales y de atención social.

A-4.3. ACCION: Equipamiento recreativo metropolitano en la Costa Norte.

- Instalaciones deportivas de mar en la bahía del Confital, en apoyo conjunto al área turística de Las Canteras y para el ocio metropolitano.
- Instalaciones recreativas de parque litoral en la costa de Arucas entre El Rincón y la Punta del Camello.
- Instalaciones aisladas de concentración puntual de actividades colectivas de playa y náuticas entre Punta del Camello y Punta de Gáldar (Bañaderos-El Puertillo, San Felipe y El Agujero).



➔
 ESTRUCTURA Y ORDENACION INDICATIVA
 DE LA NUEVA CIUDAD-TERRITORIO DEL SURESTE

- ← Asomadas al mar
- Equipamientos
- Cultivos
- Espacios protegidos
- ⚡ Posibles crecimientos en borde de vías
- 1 Area de servicios comerciales ligada al borde de la Autopista
- 2 Area de dotaciones sociales sobre la ladera

A-5. PROGRAMA: Consolidación de la nueva estructura insular de asentamientos residenciales.

Se trata de establecer acciones de apoyo estratégico que consoliden, corrijan y complementen la nueva y recientísima estructura de los asentamientos insulares, caracterizada estructuralmente por la relocalización de población en el Sureste, y la alteración de los comportamientos demográficos en los núcleos del Norte.

A-5.1. ACCION: Equipamiento de rango y ámbito de servicio supramunicipal en las cabeceras del sistema de núcleos del Norte.

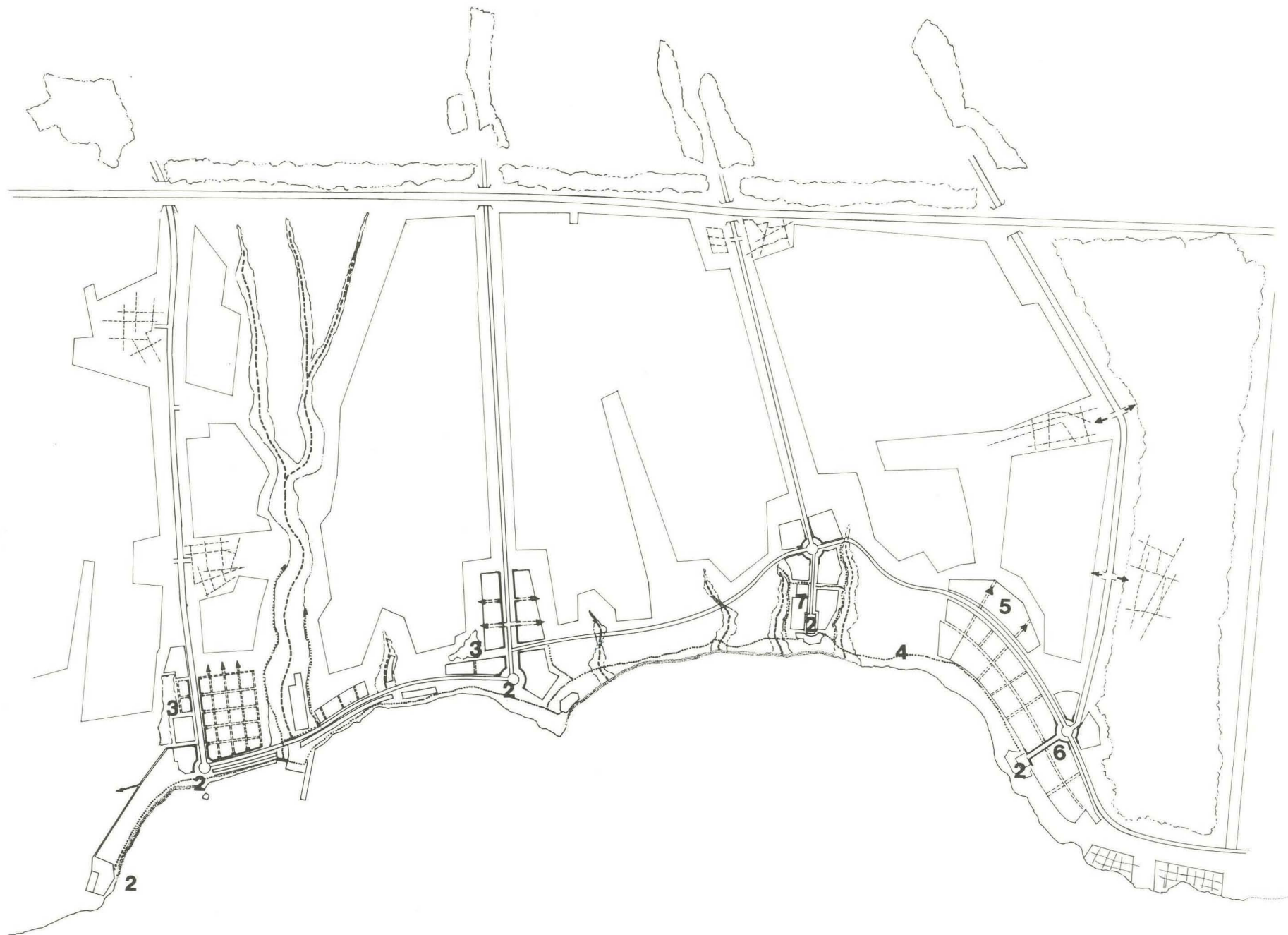
— Previsión de dotaciones de servicios de interés público y social, comercial y recreativo en:

El complejo Gáldar-Guía.
Aruacas.

A-5.2. ACCION: Dotación de estructura y recreación como ciudad polinuclear del nuevo sistema de asentamientos de la Costa Este.

Se trata de una operación compleja y dilatada en espacio y tiempo, mixta de intervenciones de índole urbanística variada, cuyo objetivo general es estructurar y consolidar la ciudad difusa que se ha originado al implantarse sobre el corredor de la carretera comarcal 812 núcleos continuos marginales como asentamiento de la población atraída por el empleo turístico.

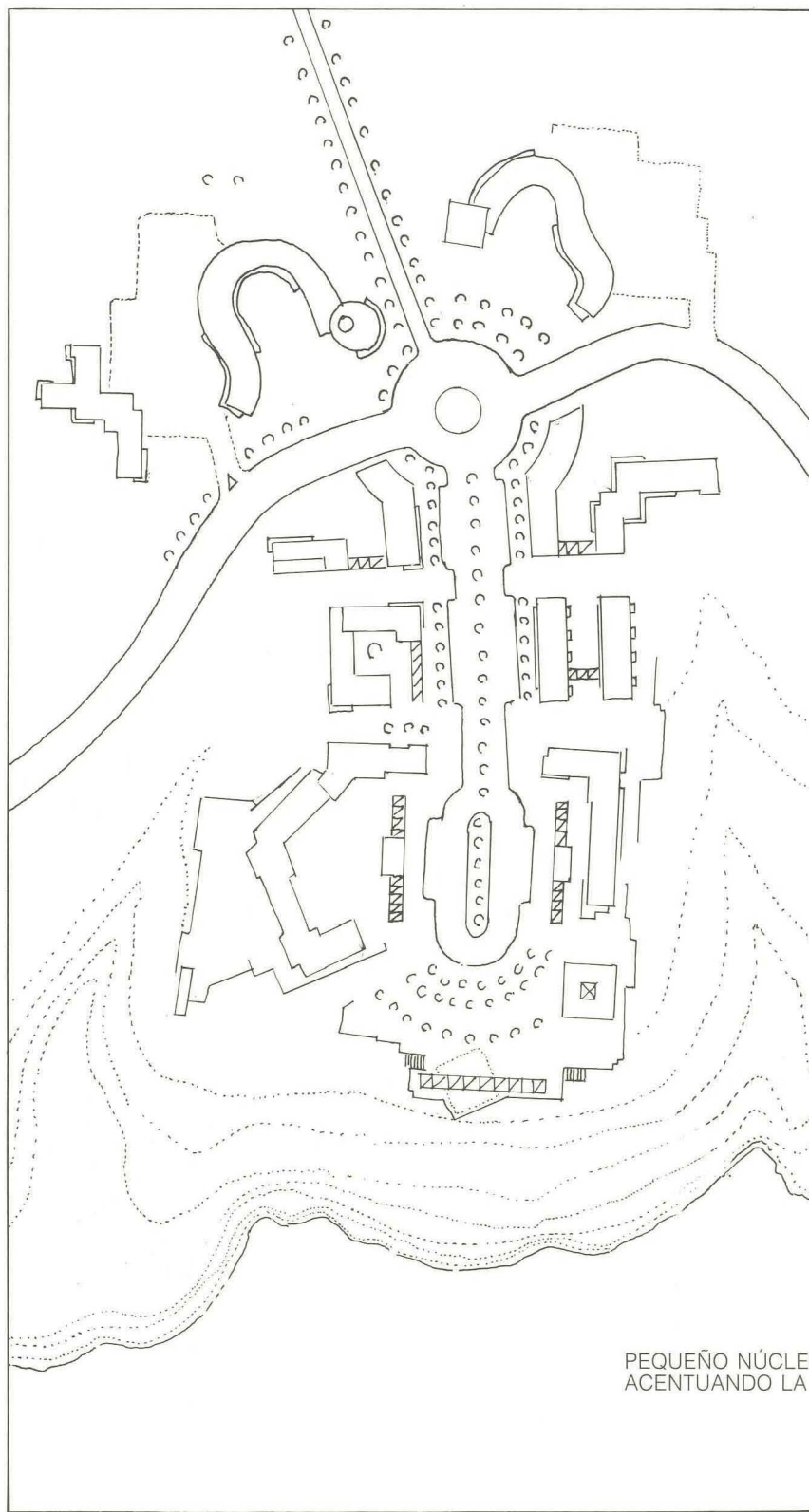
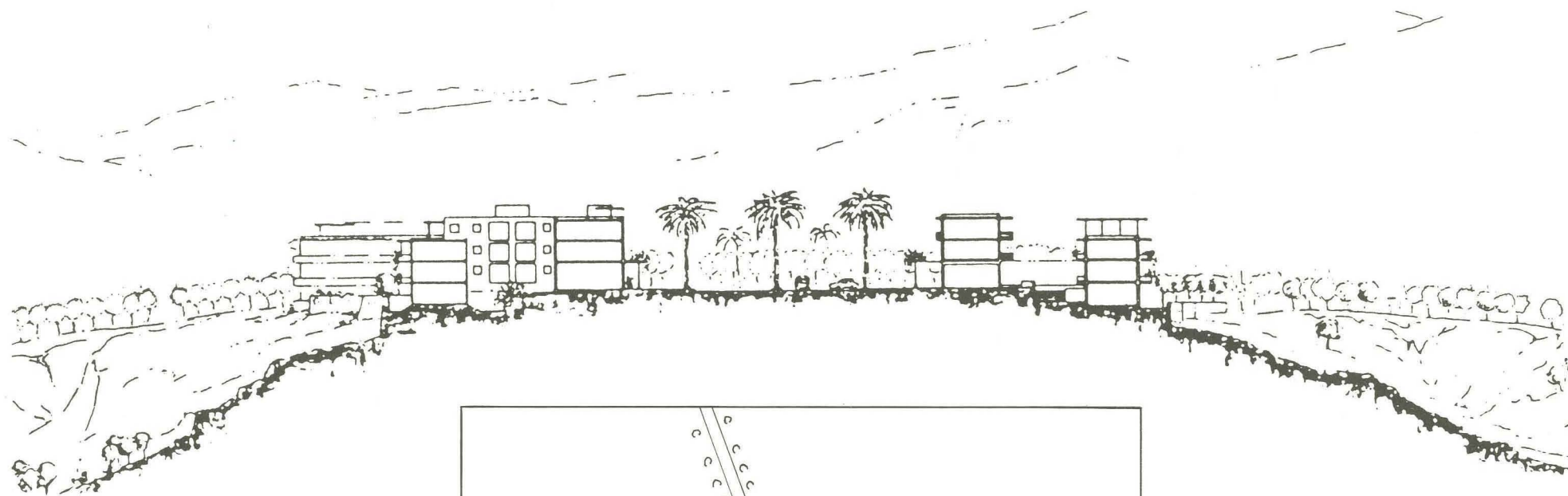
El objetivo urbanístico que se establece consiste en ordenar el área según una supermalla territorial que religue los núcleos de medianías con los asentamientos marginales en los cruces de la C-812 y con los núcleos costeros, corrigiendo el incorrecto funcionamiento urbano de este territorio que se apoya hoy casi exclusivamente en la carretera, introduciendo una estructura en peine, cuyas transversales sean los nuevos elementos genéticos de actividad y usos urbanos. Requiere a su vez determinados tipos de intervenciones:



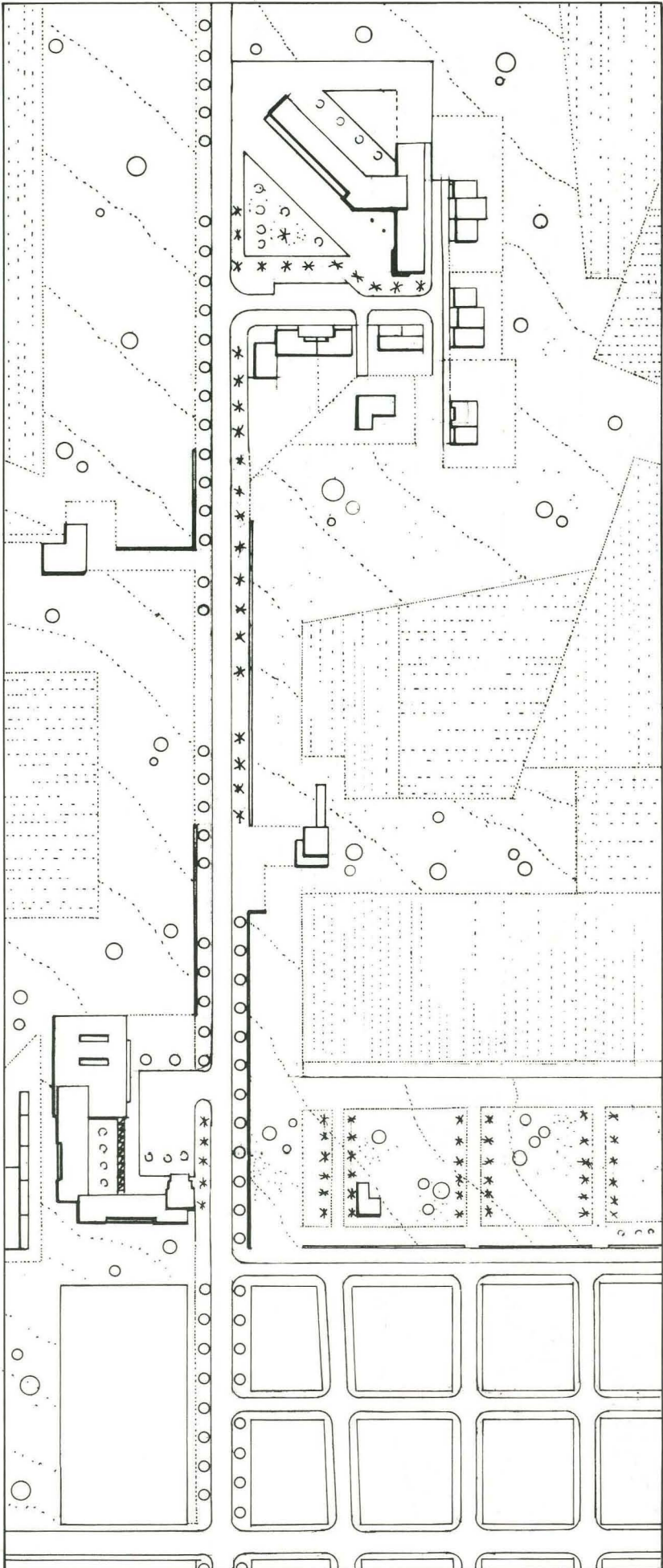
ESQUEMA INDICATIVO TERRITORIAL
DE ORDENACION COSTERA EN LOS LLANOS
DE ARINAGA

1. Ordenación de enlaces y glorietas jerarquizando el viario y apoyando actividad en sus bordes.
2. Punto de asomada al mar (mirador, plataforma de baño, etc.) como remate de la vía de acceso transversal a la costa.
3. Espacio libre de uso público con apoyo de instalaciones deportivas.
4. Recorridos peatonales de comunicación de espacios libres de uso público y borde costero (paseos marítimos).
5. Area edificable para alojamiento de vacaciones, con posible extensión en la dirección señalada.
6. Calle-eje de actividad recreativa y comercial con edificación referida a ella.
7. Mirador sobre el área rural.

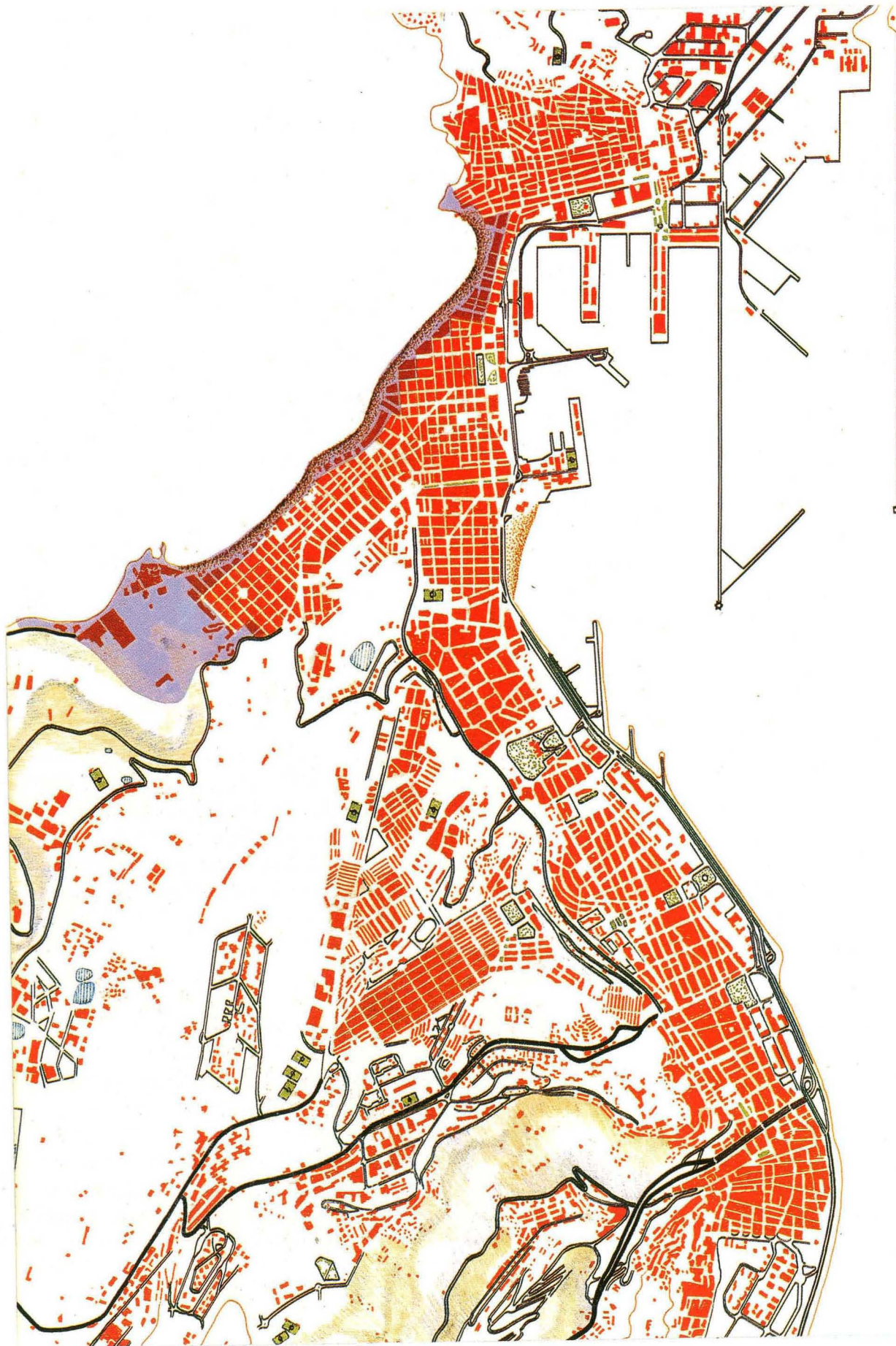
- Revisión del Planeamiento Urbanístico Municipal.
- Actuaciones sobre los tejidos marginales, ordenación de sus bordes y crecimientos, remodelaciones puntuales y vías de circunvalación.
- Remodelación y ordenación del crecimiento de los núcleos costeros, regulación de su uso como lugar de ocio y reconstrucción de sus bordes con la playa.
- Nuevas vías transversales entre la costa y los cruces.
- Equipamiento social en las “puertas” interiores de las nuevas vías transversales.
- Mejora de las vías de acceso a los núcleos de medianías.
- Establecimiento de un centro de equipamiento social y de servicios comerciales y administrativos entre El Doctoral y Juan Grande.



PEQUEÑO NÚCLEO DE VACACIONES ENTRE BARRANCOS
ACENTUANDO LA GEOMETRÍA DEL RELIEVE COSTERO



MODELO PARA EL TRATAMIENTO DE UNA VIA TRANSVERSAL A LA COSTA, CON CARACTER SEMI-URBANO, QUE ORGANIZA PEQUEÑOS DESARROLLOS



B. ORGANIZACION TERRITORIAL DEL TURISMO

B. OBJETIVO: Conservación y desarrollo del territorio como recurso de la industria turística, seleccionando y ordenando las áreas adecuadas para localizar los servicios y el alojamiento de los turistas.

El objetivo general del Plan Insular de asegurar la calidad ambiental, funcional y estética de las áreas de acogida de visitantes para mantener una actividad turística líder en los mercados internacionales, obliga a que tales objetivos en esas áreas se conviertan en estratégicos por su incidencia en la supervivencia y desarrollo de la economía, y han de ser por tanto objeto de regulación en los niveles insular y regional.

De este modo, los lugares seleccionados para la implantación turística serán exclusivamente aquéllos que el Plan Insular determine, delimitando los territorios (Zona Turística Litoral) estratégicamente apropiados para implantación de actividad turística, donde se aplicarán para su urbanización exclusivamente productos urbano-turísticos. Fuera de esas áreas se regula mediante criterios normativos de implantación la posibilidad de establecer enclaves aislados (Zona Turística Discontinua) en regímenes de explotación no masivos para turismos especiales y alojamiento temporal de segunda residencia, en áreas no restringidas por razones de conservación natural.

El Plan Insular, por la responsabilidad regional e insular argumentada, establece los criterios de ordenación urbanística, usos, intensidades, nivel y calidad del equipamiento, tipo y calidad del alojamiento, y criterios de protección ambiental escenográfica, histórica y cultural en tales áreas de interés insular.

Cada una de las áreas turísticas delimitadas, además de estar sometidas con carácter general a la normativa de aplicación directa y a las directrices para la revisión de su planeamiento que establece el Plan Insular, podrá ser objeto de un “sub-plan” redactado con los criterios y formas de gestión y programación que se establecen en los Capítulos VIII y IX. En todo caso el desarrollo de estas áreas se hará de acuerdo con los objetivos, operaciones y acciones que se especifican a continuación:

ZONA TURISTICA DE LAS PALMAS

B-1. PROGRAMA: Cualificación y crecimiento controlado de la actividad turística en la capital insular.

La imagen de una industria turística líder en Gran Canaria requiere recuperar los rasgos turísticos de Las Palmas. La experiencia internacional avala este criterio de imagen y mercado, donde la capital del territorio turístico, aún cuando tenga organizada su base económica sobre otras actividades para ella más productivas, debe de mostrar imagen también de capital turística (Niza, Palma de Mallorca, Honolulu... incluso Londres). Las actuaciones singulares a emprender de acuerdo con este programa general son:



B-1.1. ACCION: Rehabilitación turística de la playa de las Canteras, manteniendo la actividad hotelera en la fachada del Paseo y mejorando las condiciones de uso y calidad estética de la playa.

B-1.2. ACCION: Establecimiento de un centro de equipamiento de uso recreativo y/o cultural en el extremo Norte de la playa, con saneamiento ambiental y estético de enclave de La Puntilla.

B-1.3. ACCION: Establecimiento de una zona de alojamiento turístico y equipamiento cultural en El Rincón, con instalaciones hoteleras y apoyada en usos deportivos del mar y en un centro cultural. Esta actuación está imbricada con el proyecto de la nueva entrada a la ciudad de la autovía del Norte. Para que sea posible esta actuación en las condiciones de calidad exigible, es preciso que la carretera de penetración ascienda por el primer meandro del barranco de Tamaraceite para conectar con la vía proyectada que desciende por el barranco de la Ballena y posteriormente, mediante un enlace simple, entrar en el túnel de conexión con la Avenida Marítima. Cualquier solución para la penetración de la autovía que segregue el área disponible para esta instalación turística, disminuiría la calidad del producto turístico resultante, y por tanto su rendimiento económico.

B-1.4. ACCION: Ordenación del frente de mar en la Avenida Marítima del Norte como dotación cuantitativamente importante de equipamiento náutico deportivo y recreativo. Es una acción establecida dentro del Programa A-2 (A-2.2.) como complementaria de la ampliación y reordenación general del Puerto de la Luz, cuyo objetivo es básicamente dotar a la ciudad de oferta recreativa marítima, imbricándola con su puerto en una relación de intercambio mutuamente compensador. Con ese objetivo principal, su incidencia en la cualificación de la imagen turística de la capital insular ha de entenderse un valor añadido.



ESTRUCTURACION Y CRECIMIENTO
DE LA CIUDAD TURISTICA DEL SUR

- ▽ Asomadas
- Equipamientos
- Centro de atracción turística
- Espacios protegidos

CIUDAD TURISTICA DEL SUR

B-2. PROGRAMA: Estructuración y extensión de los núcleos turísticos de la costa Sur entre la Punta del Tarajadillo y Arguineguín.

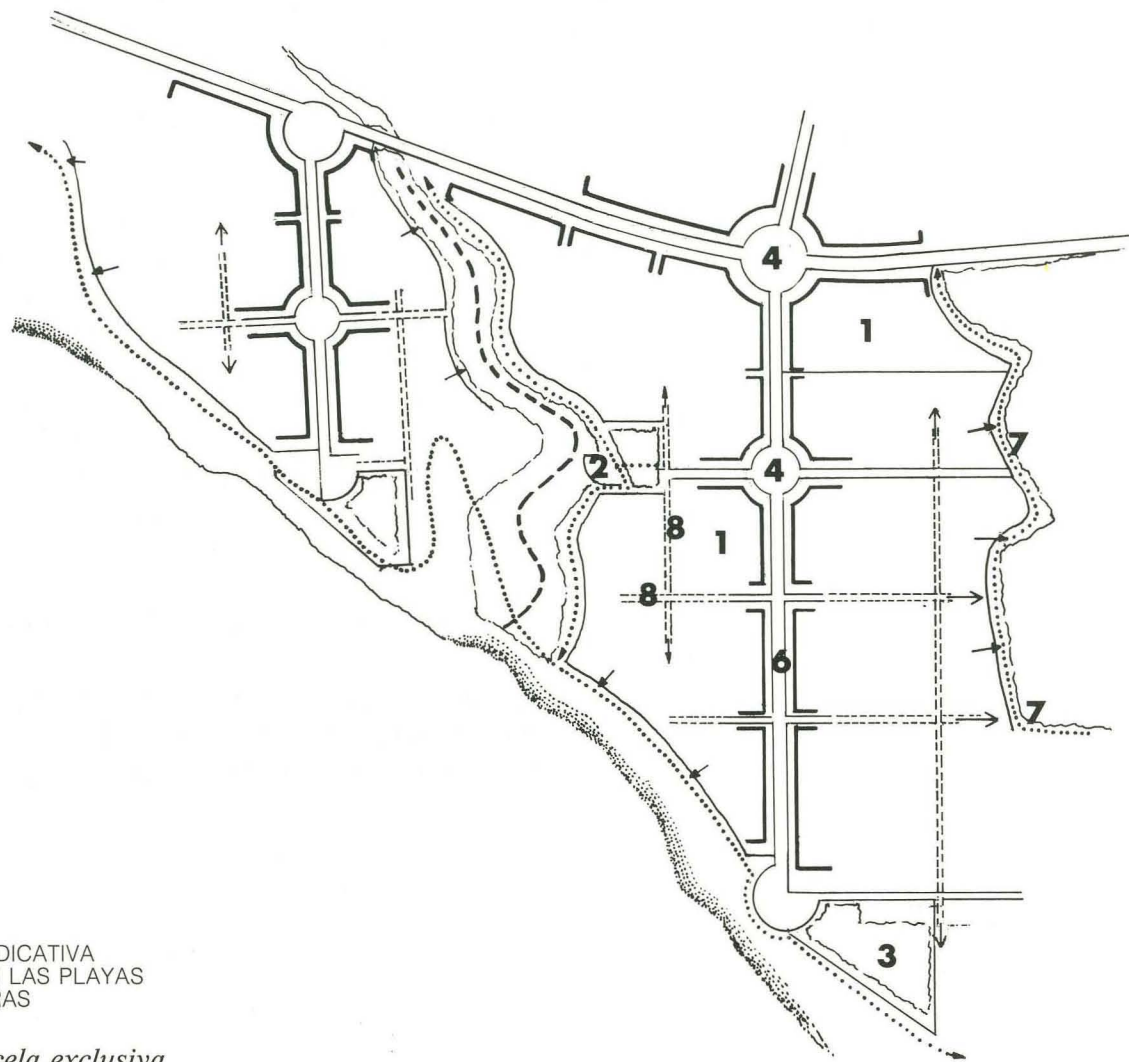
Se trata de reconducir el desarrollo de la principal área de destino turístico pre-existente, organizada en el pasado de modo fraccionado y aleatoriamente, sin visión integrada ni exigencias razonables de orden y calidad del espacio, estableciendo ahora acciones de varios tipos: cambio normativo en la definición del alojamiento y del equipamiento turístico; intervenciones públicas sobre la infraestructura y los servicios; nueva ordenación física del crecimiento de modo que contribuya a estructurar y cualificar el conjunto, concibiéndolo estratégicamente como una gran pieza de imagen singular y diferente a otros ámbitos turísticos de la Isla; diversidad de productos turísticos ordenados en una estructura territorial clara y reconocible. El objetivo de este programa se remite al general de la estrategia turística del Plan Insular: invertir la tendencia al deterioro de la imagen turística de Gran Canaria y a la obsolescencia de sus productos turísticos en el mercado internacional, crecientemente exigente e innovador, ordenando los suelos aún no ocupados para asentar una oferta cualificada y ambientalmente integrada en la naturaleza, formada por equipamiento y servicios turísticos, incluyendo hoteles, resorts, viviendas en condominio y otras formas de alojamiento temporal imbricado con oferta complementaria.

B-2.1. ACCION: Revisión del planeamiento vigente, con las finalidades de:

- Adecuación normativa a las especificaciones y directrices del Plan Insular y al modelo de ocupación fijado por él.
- Redimensionado general.
- Adecuación normativa y física a las determinaciones de la Ley 22/1988 de Costas y al Plan Especial de la Costa de San Bartolomé de Tirajana.

No se destinarán a uso urbano-turístico más suelos que los ya comprometidos en este área por el planeamiento vigente —delimitados en el Plan Insular— salvo instalaciones de equipamiento compatibles con la salvaguarda ambiental y actuaciones aisladas de alojamiento temporal, que podrán localizarse fuera de estos suelos con los modelos de implantación y proporción de suelo afectada que se regula en el Capítulo VII (Normativa), y como se especifica para los Espacios Naturales en este Capítulo VI de acuerdo con el ámbito natural donde se actúe. La revisión del planeamiento consistirá por tanto básicamente en una tarea de rediseño de los planes vigentes y de sustitución normativa.

La capacidad máxima o dimensionado general del modelo será la que resulte de la aplicación a los suelos ya calificados de las normas de densidad establecidas por el Plan Insular, según el tipo de producto turístico o de alojamiento temporal que se asigne a cada zona en el momento de emprender su promoción. Como tal



MODELO DE ORDENACION INDICATIVA
DE ENCLAVES TURISTICOS EN LAS PLAYAS
DE LAS MUJERES Y MELONERAS

1. *Equipamientos en parcela exclusiva y establecimientos hoteleros.*
2. *Mirador.*
3. *Tratamiento del borde público costero. Pequeños equipamientos y áreas de recreo.*
4. *Jerarquización y ordenación viaria y de usos en los enclaves carreteros y glorietas de ejes urbanos.*
5. *Edificación de productos turísticos.*
6. *Ejes de la ordenación con carácter de avenidas. Concentración de equipo comercial y referencia de fachadas de edificación a la alineación.*
7. *Franjas de refuerzo de las discontinuidades y diferencia entre áreas. Posibilidades, no obstante, de acceso a través.*
8. *Otros viarios de menor capacidad ordenadora de la edificación.*

decisión no debe cerrarse a largo plazo: la capacidad tendrá un techo máximo conocido, el correspondiente al uso más denso de los permitidos en cada zona, pero su dimensión real quedará abierta hasta la fijación de los productos concretos a implantar.

El modelo de ocupación se basa obviamente en el protagonismo del conglomerado Playa del Inglés-Maspalomas como área central, pero rompe la tendencia a la formación de un continuo urbanizado costero. Se introduce, en la medida de lo ya posible, un modelo físico de alternancia de usos (turismo, equipo recreativo, naturaleza, ciertas formas de agricultura intensiva o de primor escenográficamente compatible), dispuestos de acuerdo con los gradientes del relieve costero, apoyándose por tanto en ejes sensiblemente transversales a la costa que sirvan también para incentivar el uso recreativo del interior (medianías) con parques, usos deportivos de contacto con la naturaleza y enclaves de alojamiento aislado de imagen rural y con gran consumo de suelo para turismos especiales no masivos.

B-2.2. ACCION: Ordenación de la red viaria principal.

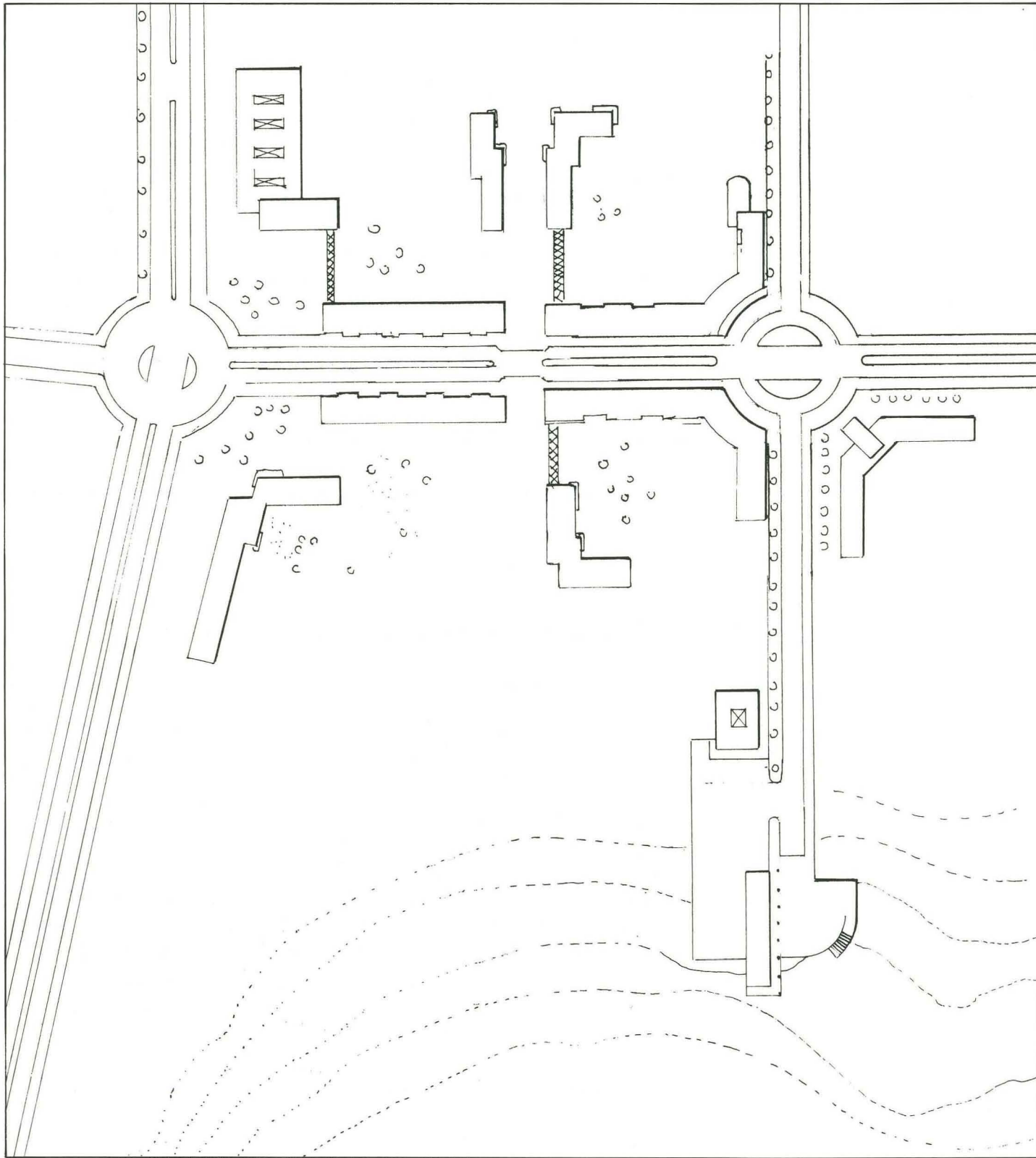
Su objetivo es contribuir a la construcción de la estructura general, integrando jerarquizadamente la autopista insular GC-1, la carretera comarcal C-812 y el subsistema urbano-turístico, definiendo los lugares y modos de sus interconexiones.

- Terminación de la proyectada y en ejecución autopista del Sur hasta Arguineguín con las acciones complementarias siguientes:
- Enlaces entre la GC-1 y la C-812 en Morro Besudo y Pasito Blanco.
- Reconversión de la travesía de la carretera C-812 en avenida urbana estructurante, mediante reordenación de sección, usos, alineaciones y volúmenes en sus bordes.
- Reconsideración del carácter de las vías de enlace entre los nudos de la Autopista y los núcleos urbano-turísticos: nueva ordenación de sección, usos, y función y carácter de los enlaces-glorietas, con las finalidades de:
 - Significar los lugares de “puerta” de la ciudad turística.
 - Resolver la transición de la Autopista a los tejidos urbanos.
 - Reforzar y tratar las penetraciones como ejes estructurantes de los núcleos urbanos.

B-2.3. ACCION: Ordenación del crecimiento; delimitación y estructura interna de la nuevas áreas de actividad turística y su relación con las preexistentes.

Se aplicará el modelo territorial que se representa gráficamente aquí.

Los Planes Parciales no ejecutados se adaptarán a la normativa del Plan Insular. Si estuviesen fuera del Área Turística delimitada, se atenderán a las normas correspondientes de implantación excepcional en áreas rurales.



SOLUCION PARA ENLACES Y TRATAMIENTO DEL VIARIO ESTRUCTURANTE.

B-2.4. ACCION: Equipamiento y recursos turísticos.

Se trata de especializar los productos turísticos y diferenciar la imagen de cada subzona o enclave dentro del gran espacio turístico, para dotarlo en general del valor estético y comercial de la diversificación, basada en la diferenciación de usos, equipamientos, y modos de alojamiento. El uso excesivamente especializado en alojamiento neto de todo el territorio Sur es preciso que sea reconducido hacia el despegue de productos turísticos cuya componente básica (o ‘‘ancla’’) sea la oferta de equipamiento con imagen propia.

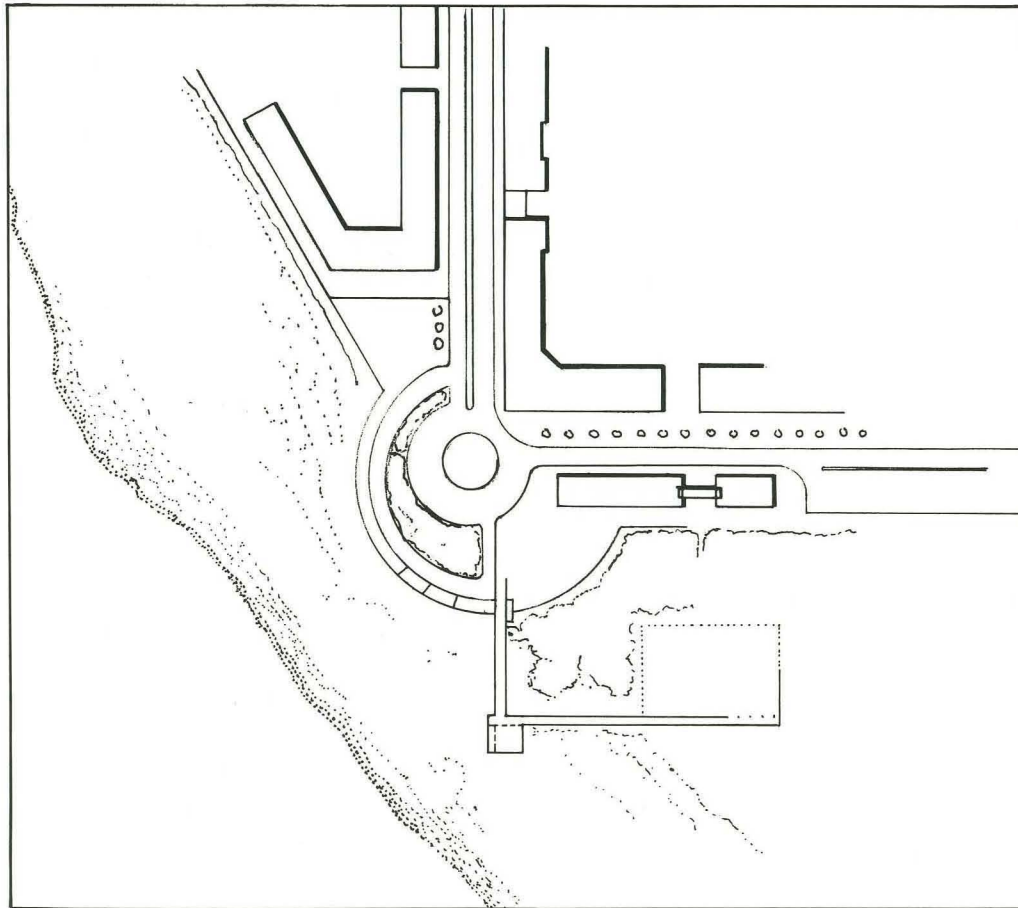
El recurso ligado al deporte con instalaciones de carácter extensivo (golf, hípica) a canalizar hacia las segundas líneas, los equipamientos singulares de ocio como polos de actividad e hitos urbanos (casino, auditorio-rockodromo, etc.), los recursos ligados a la naturaleza y turismo verde (botánico, parques agrícolas, centros de acogida de espacios naturales), los centros de ocio asociados al recurso playa-agua y al deporte náutico (vela, submarinismo), los complejos lúdicos y comerciales, o los centros residenciales especiales de régimen hotelero, como ciudades geriátricas, hoteles y centros de congresos, etc., son los componentes básicos de la actividad turística. Para ellos se establecen tentativamente, en los esquemas de propuesta, ubicaciones que siendo tan sólo indicativas, apoyan la caracterización de las zonas.

B-2.5. ACCION: Sobre los espacios naturales y el suelo rústico.

Agricultura y espacio natural tienen en esta propuesta un papel especialmente relevante que trasciende de sus propios valores —de producto económico y recurso frágil y escaso, respectivamente— al constituirse en elementos cualificadores de la actividad turística, principal motor de la economía de este territorio.

La ordenación de los suelos destinados a uso turístico ha de atender, además de a la preservación integral de los grandes espacios naturales ya declarados como protegidos por la L.E.N.A.C. y el P.E.P.E.N. de Gran Canaria, a la protección activa de los relieves singulares e hitos naturales característicos de estos territorios: abarrancamientos paralelos o aislados, campos de conos volcánicos, acantilados y formaciones costeras, dunas, etc. Ello significa, de una parte, la necesidad de proceder a descalificaciones de suelo que afectan al paisaje por ocupación directa o intrusión visual, pero por otra, preparar algunos de dichos espacios para su uso y disfrute por la población permanente y turística a través de la habilitación de áreas de acogida contiguas a modo de espacios de ‘‘antesala’’, que canalicen la presión edificatoria fuera de los ámbitos protegibles.

Al Oeste del barranco de Maspalomas se debe disponer un jardín lineal y conformarse así un sistema de espacios libres junto con la franja de protección costera y las zonas verdes interiores. Se conservarán como suelo agrícola, cualquiera que sea su cultivo, las superficies actualmente ocupadas por plataneras para mantener una alternancia entre bandas de uso turístico y cultivo, cuyo pautado esté referido a la forma del territorio natural.



EJEMPLO DE REMATE DEL VIARIO EN UN PEQUEÑO EQUIPAMIENTO CON MIRADOR SOBRE LA COSTA

En el área de las Playas de Las Mujeres y Meloneras, El Hornillo y ampliación de Pasito Blanco, las superficies planas de las desembocaduras de los suaves barrancos se conservarán como expansiones libres de la franja de protección litoral, vinculando paisajísticamente las playas y los suelos cultivados.

Este sistema de espacios libres se integrará mediante recorridos de asomada al mar y pequeños enclaves aislados de equipamiento turístico.

Al Norte de la Autopista en el área de la más extensa plataforma costera de Maspalomas, los barrancos se destinarán a uso agrícola. Podrán ser ocupados por edificios de alojamiento temporal de acuerdo con la normativa especial y según el proceso reglado de concertación que establece el Plan Insular para alojamientos en áreas rurales. Se dispondrá según modelos tradicionales de ocupación donde la edificación, afectando una fuerte superficie de suelo de labor o natural, se sitúe en los bordes de caminos y próxima a las líneas de cornisa, no en los fondos.

La amplitud de la franja territorial donde son admisibles estas implantaciones estará regulada y limitada por la calificación de los Espacios Naturales del Plan Insular y por la Normativa Turística (Capítulo VII).

En la franja de protección de la costa, se estará además a lo dispuesto en el Plan Especial de la costa Sur de Gran Canaria y en la regulación específica del borde marítimo de este Plan Insular (Objetivo D).



LA RED DE CARRETERAS EN EL TERRITORIO DE BARRANCOS

EL USO TURISTICO DE BARRANCOS EN LA COSTA SUROESTE

B-3. PROGRAMA: Establecimiento de las dimensiones y del modo de localizar actividad turística en los haces de barrancos paralelos de la costa entre Arguineguín y Veneguera.

La peculiar orografía del territorio Suroeste de la Isla, configurado por un peinado del macizo volcánico transversal a la costa, donde la alternancia de morros y penetraciones organiza barrancos abiertos al mar, supone un potencial turístico tan fantástico como físicamente limitado en su capacidad. La aplicación de este recurso a la actividad turística sólo podrá hacerse en consecuencia bajo el criterio estratégico de implantaciones singulares, aisladas, discretas en tamaño y densidad, y absolutamente respetuosas con la morfología y paisaje de tan excepcionales recintos naturales.

A diferencia del territorio-ciudad extenso y articulado en malla de escala grande en la costa Sur (entre San Agustín y Arguineguín), el ámbito de barrancos se ordena estratégicamente por el Plan Insular con protagonismo estructural del relieve, donde la ocupación puntual y aislada, con lógicas organizativas autónomas y diferentes, no estructura al territorio. Los únicos elementos estructurales generales de escala territorial serán la nueva carretera de Arguineguín a Mogán, y la preexistente, que se destinará a conexión local y paisajística de los ámbitos costeros de cada barranco.

B-3.1. ACCION: Revisión del planeamiento vigente en el término municipal de Mogán.

- Adecuación normativa a las especificaciones y directrices del Plan Insular y al modelo de ocupación fijado por él.
- Redimensionado general.
- Adecuación normativa y física a las determinaciones de la Ley 22/1988 de Costas y al Plan Especial de la Costa de Mogán.

No se destinarán a uso urbano-turístico más suelos que los ordenados por planeamiento parcial vigente y los comprendidos en el ámbito de actuación del “Plan Especial para la ejecución de la Variante de la carretera C-812 en el término municipal de Mogán” en la forma en que están delimitados por ese Plan —delimitados todos ellos a su vez en este Plan Insular—. En ningún caso se implantarán urbanizaciones ni edificaciones turísticas fuera de tal ámbito, salvo instalaciones compatibles con la salvaguarda ambiental y actuaciones aisladas de alojamiento temporal, con los modelos de implantación y en la proporción de suelo afectada que se regula para los Espacios Naturales en este Plan Insular de acuerdo con el ámbito natural en que se actúe y con la Normativa de la Zona Turística Discontinua del Capítulo VII.



Dos ejemplos de barrancos de las costas Sur y Suroeste que muestran la claridad geométrica de su constitución.

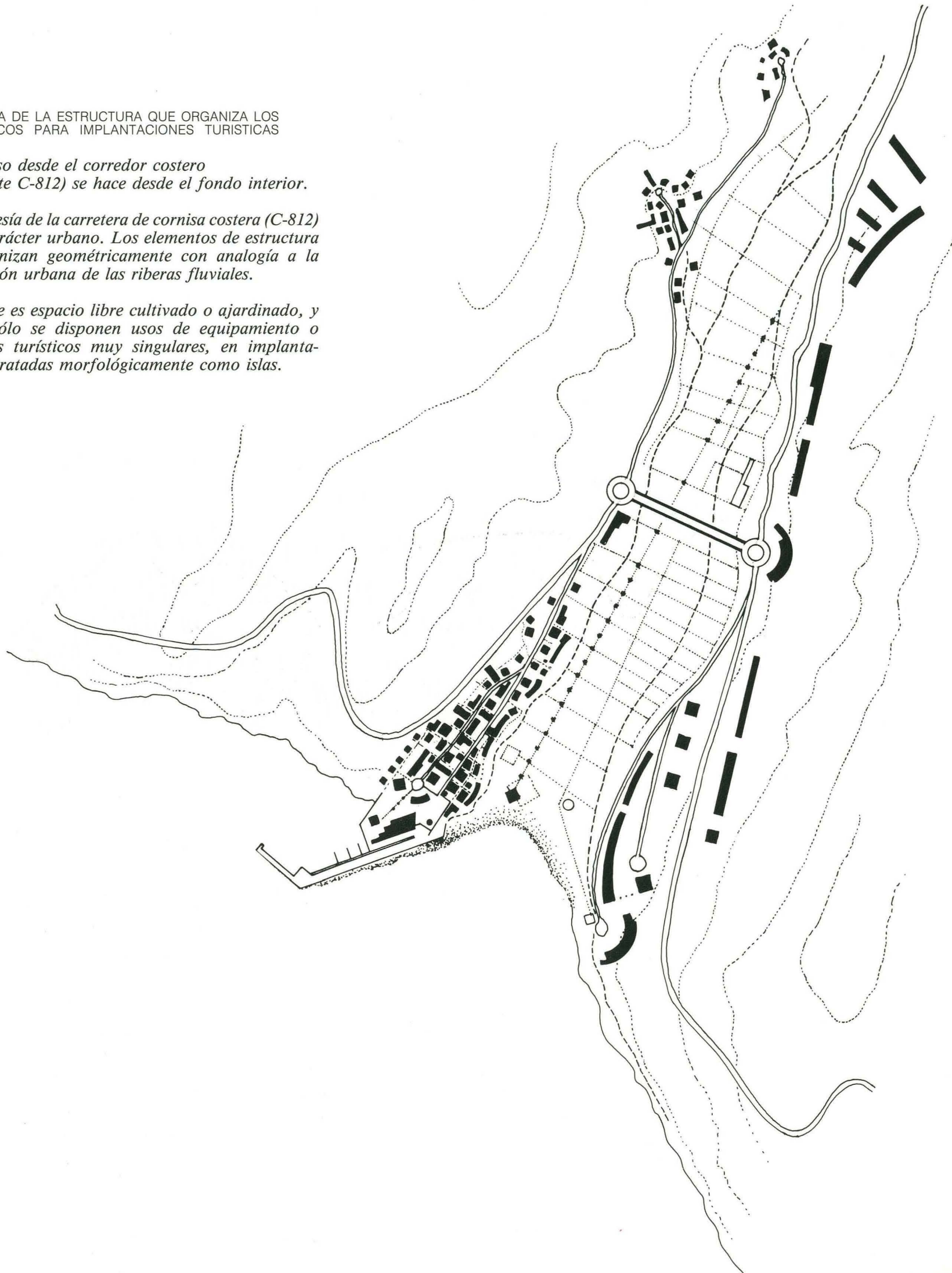


ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA QUE ORGANIZA LOS BARRANCOS PARA IMPLANTACIONES TURISTICAS

El acceso desde el corredor costero (Variante C-812) se hace desde el fondo interior.

La travesía de la carretera de cornisa costera (C-812) tiene carácter urbano. Los elementos de estructura se organizan geoméricamente con analogía a la ocupación urbana de las riberas fluviales.

El cauce es espacio libre cultivado o ajardinado, y en él sólo se disponen usos de equipamiento o edificios turísticos muy singulares, en implantaciones tratadas morfológicamente como islas.



La estructura del territorio natural permanecerá inalterada, y la urbanización turística se dispondrá localizando resorts, megahoteles, condominios u otros de los productos turísticos definidos por este Plan, de forma aislada en cada uno de los barrancos, considerados a los efectos de su uso turístico como ámbitos naturales escenográficos y funcionales cerrados o semicerrados.

La revisión del planeamiento consistirá por tanto básicamente en una tarea de rediseño de los planes vigentes, y a ella se aplicarán las directrices que se definen en los apartados siguientes.

B-3.2. ACCION: Accesibilidad general y accesibilidad a los barrancos.

Las vías territoriales y generales de esta zona serán las definidas por el Plan Insular:

Son carreteras territoriales:

- Variante de la C-812 entre Arguineguín y el núcleo Norte de la capital de Mogán.
- Tramo de la C-810 entre Puerto de Mogán y núcleo capital de Mogán.
- Carretera 810 de montaña, de Mogán a San Nicolás de Tolentino.

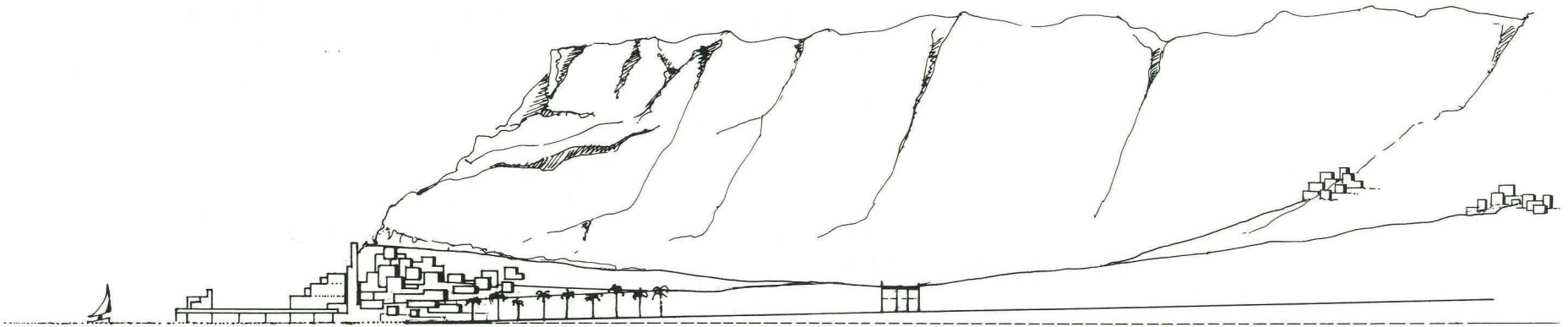
Las carreteras generales de función urbana que estructuran el uso turístico del área son:

- C-812 de Arguineguín al Puerto de Mogán, como paseo de cornisa costera y única conexión urbana entre barrancos.
- Acceso desde Puerto de Mogán al barranco y playa de Veneguera.
- Acceso desde Casas de Veneguera a Playa de Veneguera.
- Las vías de acceso desde la variante de la C-812 a los enclaves turísticos señaladas en el Plan Especial de la Variante.

Las conexiones entre la variante de la C-812 y cada enclave turístico, exclusivamente situadas en los lugares señalados por el Plan Especial de la Carretera y por el Plan Insular, se realizarán aplicando los modelos de enlace previstos en estos planes.

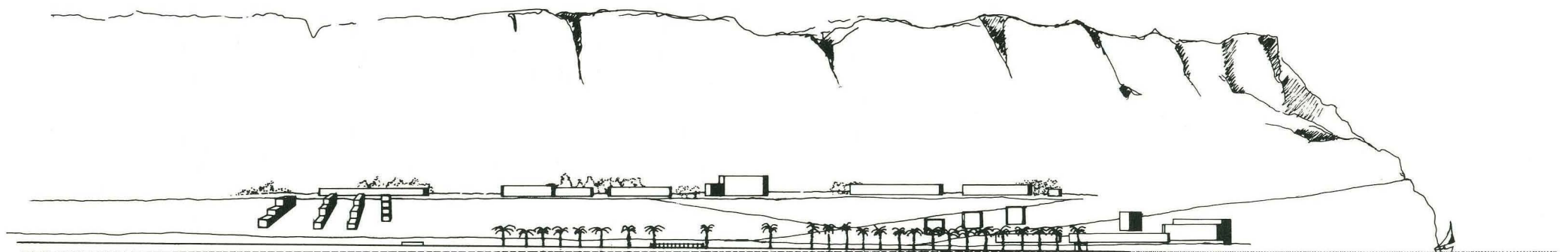
B-3.3. ACCION: Ordenación de los nuevos enclaves turísticos.

Para el planeamiento parcial de las nuevas áreas turísticas y para el rediseño del planeamiento no ejecutado o en ejecución, se aplicarán los modelos de urbanización que se definen en el Plan Insular, y que desarrollan el modo estratégico de usar este peculiar territorio de barrancos como soporte especial de actividad turística que se ha enunciado para este Programa B-3.



MODELO DE ALZADO DE LA LADERA OESTE
DE UN BARRANCO

Los resorts se localizan en inflexiones del relieve y se concentran relativamente en el morro exterior, apoyando actividad marítima en un lateral de la desembocadura.



MODELO DE ALZADO DE LA LADERA ESTE
DE UN BARRANCO

La edificación sigue básicamente las geometrías longitudinales más claras del relieve. Exceptionalmente se dispone acentuando las líneas generatrices de la ladera.

Los elementos internos de los modelos de implantación de productos urbano-turísticos en el territorio de barrancos son los que se definen a continuación, y se aplicarán al planeamiento y proyecto de los enclaves de acuerdo con los criterios de orden y esquemas gráficos que se acompañan:

- Calles o avenidas principales longitudinales en los piedemontes de las laderas laterales.
- Traveseras o “puentes” sobre el fondo de la cuenca o barranco.
- Edificación para alojamiento en los zócalos de las laderas laterales, diferenciando morfológicamente entre ladera Este, ladera Oeste, y morros costeros de las laderas.
- Edificación singular en los bordes del cauce del barranco.
- Usos singulares y especiales “en islas” en el cauce del barranco.
- Usos de playa en la desembocadura del barranco.
- Productos turísticos a implantar.
- Criterios paisajísticos y escenográficos: cornisas, fondo, línea de horizonte, metasetas entre barrancos, y acondicionamiento y uso del espacio natural no ocupado.

B-3.4. ACCION: Restauración de la Costa.

La gravedad de las agresiones sufridas por el borde marítimo en este territorio, tanto por la disposición de edificaciones en él, la forma de éstas, su intrusión paisajística, la invasión del dominio público litoral o la distorsión grave de la forma y características del territorio, de sus relieves y ecosistemas, y las alteraciones producidas también por obras marítimas en el borde de contacto tierra-mar, hacen obligado aquí, más allá de la cancelación de actuaciones hoy previstas, programar acciones de restauración y rehabilitación de lo ya ejecutado.

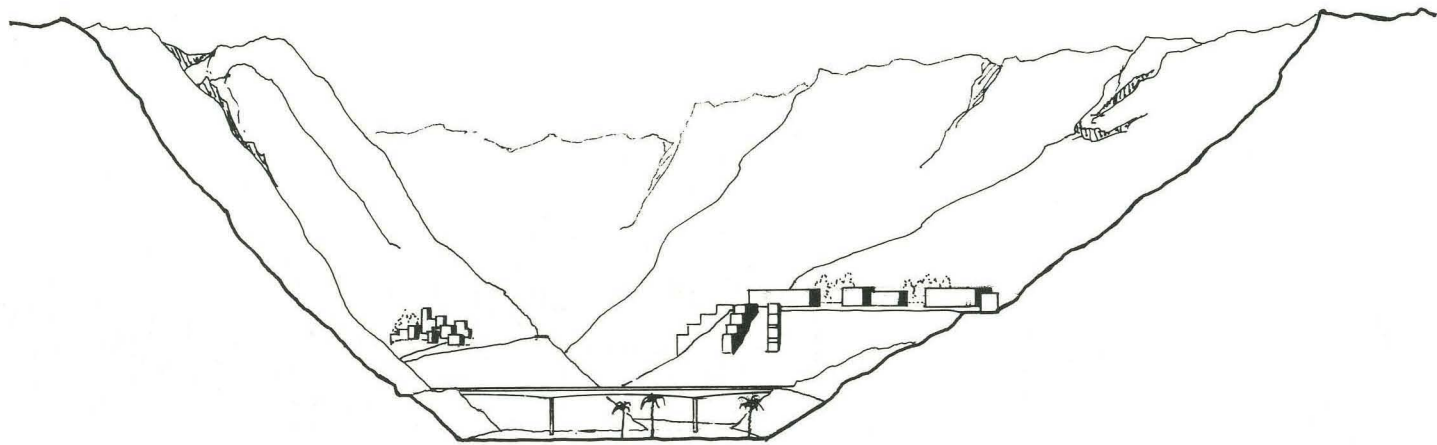
Por tanto, además del cumplimiento del Plan Especial de Ordenación de la Costa de Mogán, se desarrollarán tres tipos de acciones sobre el borde costero:

- Demolición de edificios, tanto por razones legales —eventual ocupación del dominio público— como por la necesidad estratégica de mantener el paisaje del territorio turístico insular limpio de horrores estéticos y agresiones medioambientales.
- Demolición de obra marítima ilegal y/o depredadora del medio ambiente, como el paseo marítimo de Taurito a Playa de Mogán, y restitución de condiciones naturales.
- Restitución de perfiles artificialmente alterados en acantilados o taludes que conforman el borde costero, cuando su influencia en el paisaje visible desde las carreteras y áreas turísticas sea severa.

Por la naturaleza excepcional —aunque irrenunciable— de estas acciones, formarán parte de un **Subplan** del Plan Insular, que seleccionará y programará las actuaciones, y dispondrá los recursos cuando no hubiese responsable civil de la acción que motiva la restauración. Indicativamente se propone una aplicación mancomunada de recursos procedentes de las plusvalías de los suelos destinados a uso turístico en la zona.

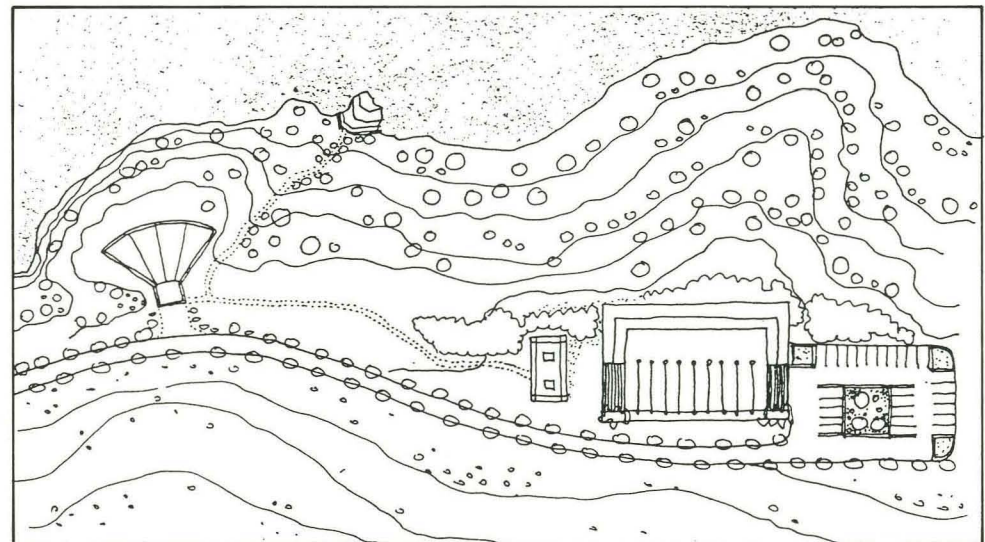
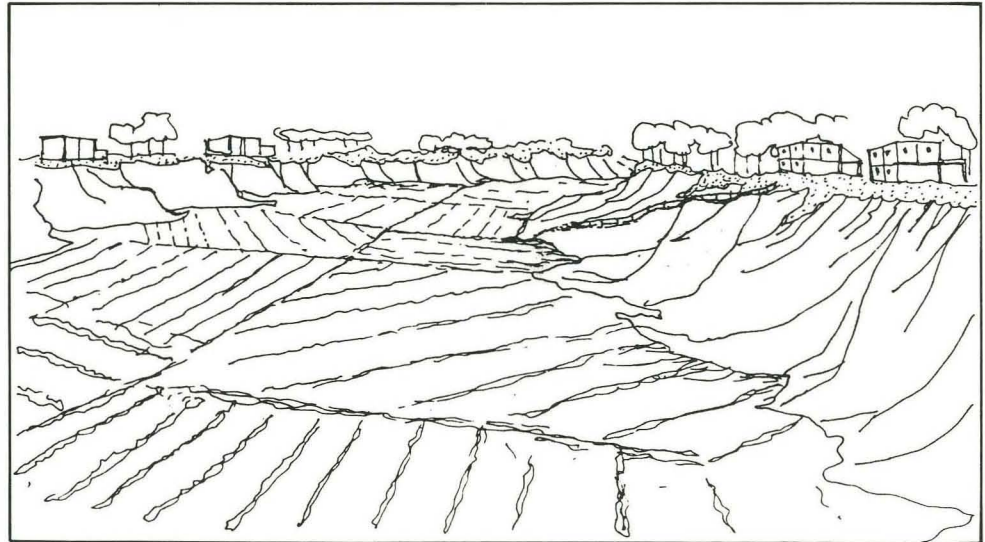
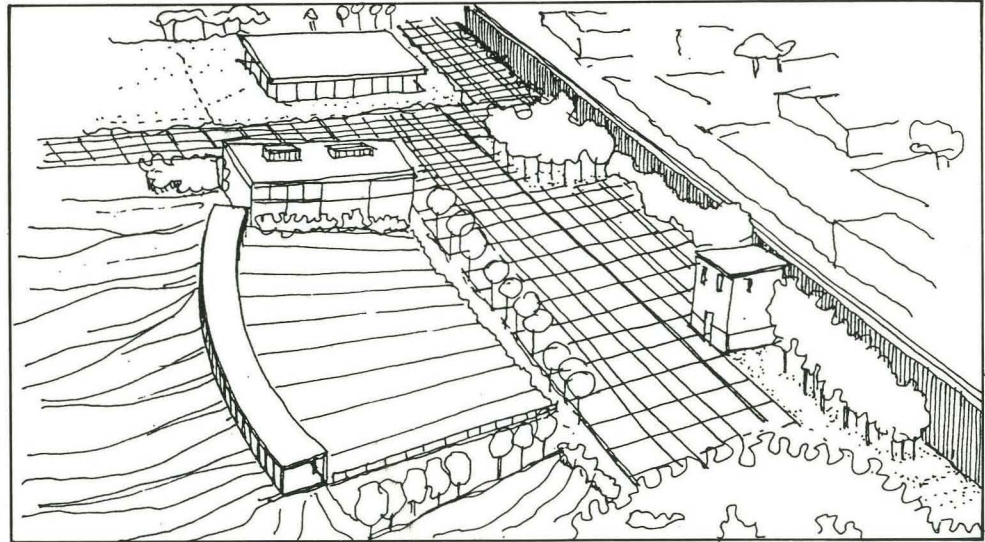


IDEA FIGURATIVA DE LA EDIFICACION TURISTICA
EN EL MORRO EXTERIOR DE UN BARRANCO



MODELO ORGANIZATIVO DE LA SECCION
DE UN BARRANCO (VISTA HACIA EL INTERIOR)

Las vías transversales del cauce se disponen en puente o viaducto, analógicamente al cruce de un río, no por razones funcionales ni hidráulicas, sino paisajísticas.



Ejemplos de modos de ocupación para enclaves aislados en posiciones de borde.

TURISMOS ESPECIALES EN ENCLAVES AISLADOS FUERA DE LA ZONA TURISTICA LITORAL

B-4. PROGRAMA: Dotación al territorio insular de enclaves e instalaciones aisladas para la acogida de visitantes en régimen de alojamiento temporal por motivos especiales.

Para el incremento de la imagen de la Isla como destino cualificado y para el disfrute culto de los valores naturales y las oportunidades de estancia científica, deportiva o de salud, se establece un procedimiento especial para la implantación de instalaciones aisladas, resorts semiurbanos y/o rurales fuera de las zonas delimitadas como destino turístico de y gestión masiva.

La promoción de estas instalaciones para alojamiento temporal se regula en las Normas (Capítulo VII) del Plan Insular para la “Zona Turística Discontinua”, y deberá simultáneamente cumplir las especificaciones establecidas en el Objetivo C de este Capítulo VI, de acuerdo con el área natural en que se ubique, quedando en todo caso excluida la posibilidad de actuación turística en los Espacios Naturales Protegidos por la L.E.N.A.C., con la única excepción de los Paradores y Refugios compatibles con los fines de protección de la Ley.

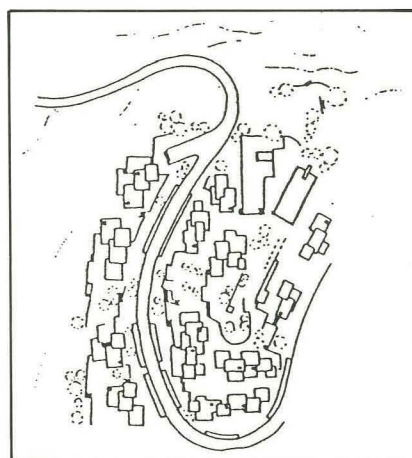
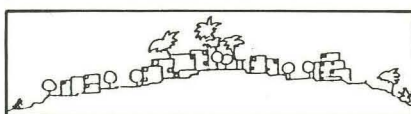
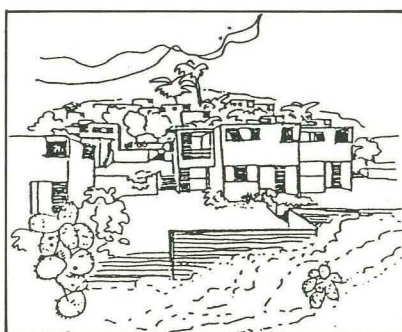
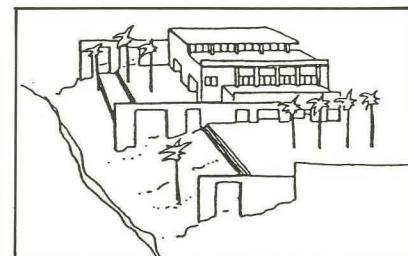
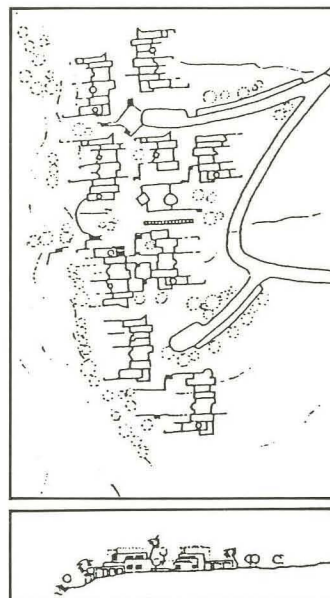
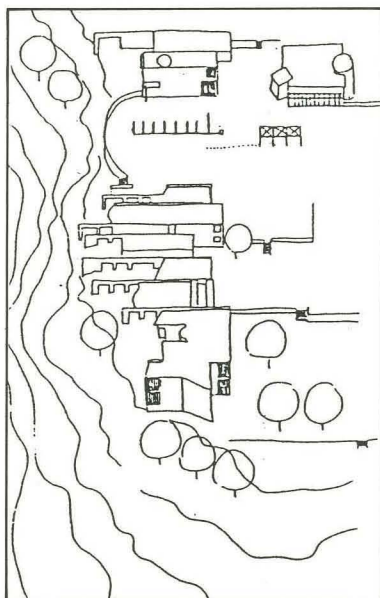
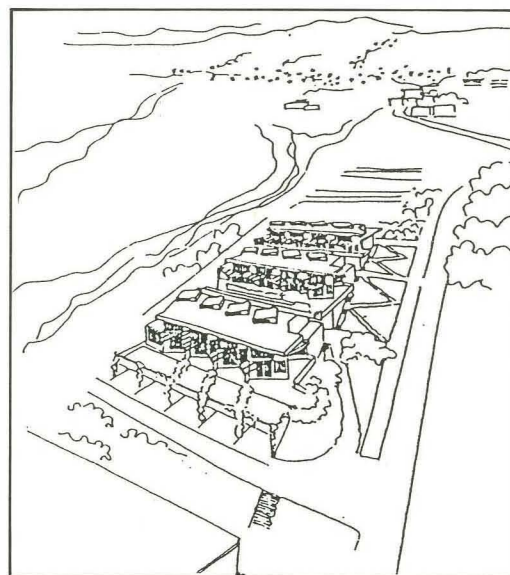
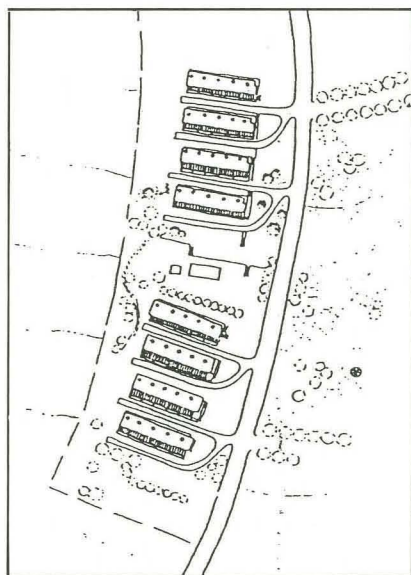
Con carácter singular y por tratarse de actuaciones de interés local, o bien comprometidas ya por planeamiento vigente, o bien necesitadas de reconducción, se prevén específicamente tres acciones. A todas ellas será de aplicación, junto con los objetivos que se enuncian, la normativa turística o de alojamiento temporal que se regula en el Capítulo VII, pero por tratarse de áreas previamente planificadas se regularán de acuerdo con las normas de la Zona Turística Litoral:

B-4.1. ACCION: Ordenación y dotación de alojamiento de “segunda residencia” o de vacaciones en El Agujero (costa de Gáldar), y dotación de usos complementarios para vacaciones o turismo local.

B-4.2. ACCION: Reconsideración de la dimensión, carácter y ordenación de las urbanizaciones turísticas de la costa de Sardina (Playas de Canarias y de la Botija en la costa de Gáldar), y revisión de su planeamiento urbanístico.

B-4.3. ACCION: Intervenciones en el núcleo de Las Nieves y adaptación paisajística del Plan Parcial, en la costa de Agaete.

Se trata de capacitar al núcleo tradicional de Las Nieves para aprovechar el incremento de actividad que previsiblemente inducirá el Puerto, y adaptar el Plan Parcial a criterios estrictos de adecuación paisajística.



Tipos edificatorios y formas de agrupación para enclaves aislados en el espacio rural.

Estas tres acciones serán asumidas como Directrices para su revisión por los planes de ordenación de los municipios de Gáldar y Agate, y podrán ser complementadas o desarrolladas por el previsto **Plan Especial de Ordenación de la Costa Norte**.

B-4.4. ACCION: Ordenación turística apoyada en la playa de La Aldea.

B-5. PROGRAMA: Fondo Insular para la Rehabilitación del Espacio Urbano Turístico (FIRT).

Con objeto de fomentar la rehabilitación de los espacios urbanos de las áreas turísticas consolidadas, que pueda a su vez servir de apoyo e inducir la rehabilitación de edificios de uso turístico, se creará un fondo (a manera de “fondo estructural”) de subvención de proyectos de obra pública urbana promovidos por los Ayuntamientos de municipios turísticos, bien a iniciativa propia o privada.



La culta humanización del territorio, coexistiendo con la singularidad geomorfológica, definen lo más valioso de la identidad del paisaje de Gran Canaria.



C. SISTEMAS NATURALES

C. OBJETIVO: Determinación de la función positiva de los espacios naturales, así como de sus niveles de protección y clases de compatibilidad con usos urbanos y turísticos.

En esta reconsideración propositiva de la estructura del territorio insular, los ámbitos rurales y los espacios naturales son entendidos como un complejo conjunto de recursos, cuyo adecuado aprovechamiento no sólo ha de ser compatible con su conservación y regeneración, sino que las exige como requisito indispensable. .

El uso, bajo tales premisas, de los recursos territoriales de estos ámbitos implica la imposición de condiciones sobre las actividades que en ellos pueden asentarse, así como respecto de sus modos de implantación.

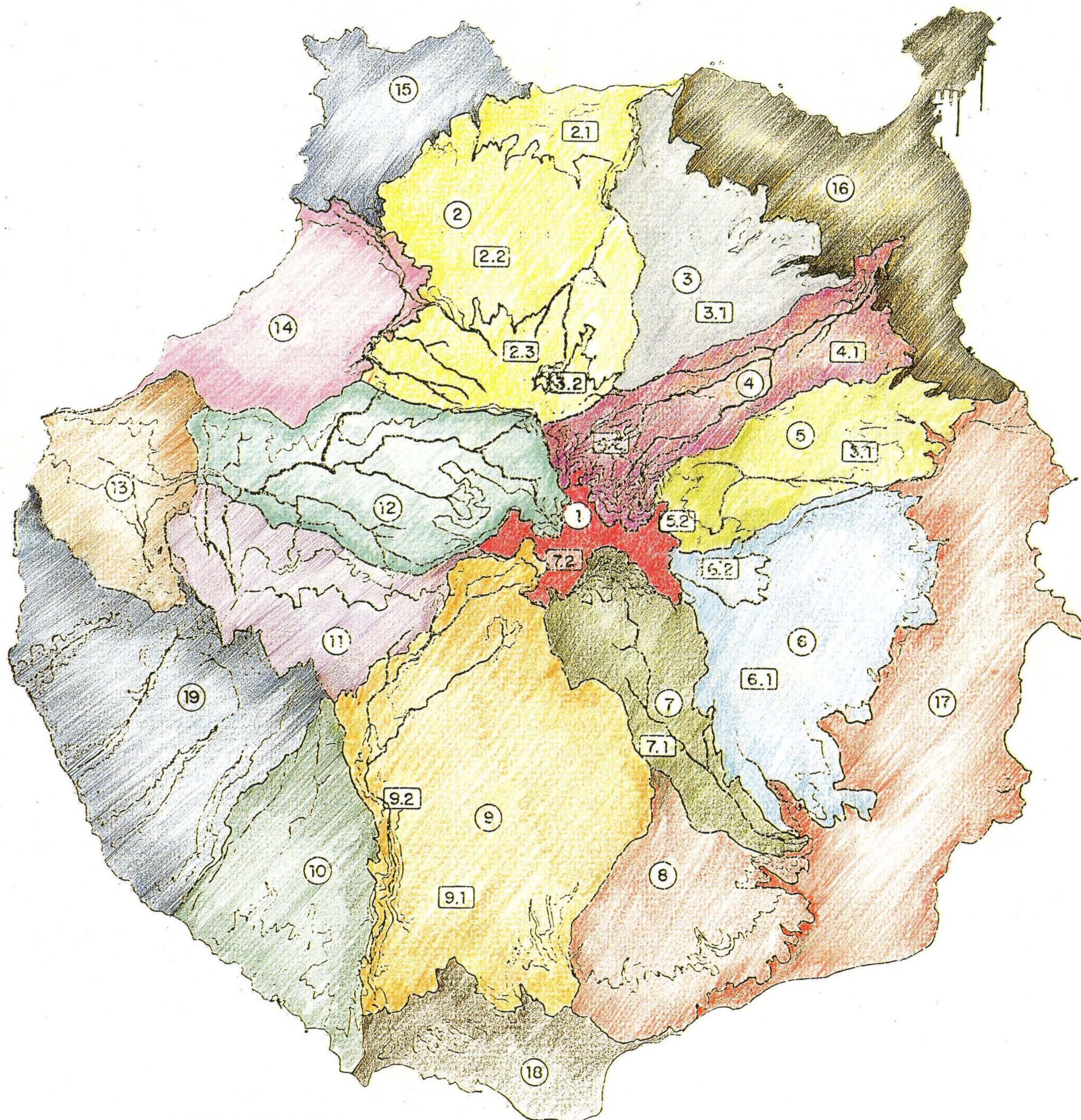
La primacía de la actividad turística en la economía de la Isla, que sesga necesariamente este Plan Insular, no resulta limitativa respecto del carácter, profundidad y extensión de las medidas de protección y conservación del medio. Y ello es así en tanto que los valores del territorio que son operativos para la economía turística son fundamentalmente los paisajísticos, coadyuvantes por tanto y no contradictorios con los restantes valores ambientales y ecológicos. La protección del paisaje, esto es, de las formas del territorio que merecen su conservación, implica la de las masas y comunidades vegetales, la defensa contra la erosión, la protección y regeneración de las capacidades de captación hídrica, la prohibición o condicionamiento regenerativo de las actividades extractivas, y la defensa de la contaminación, sea atmosférica, marina o de las aguas continentales, superficiales o subálveas.

No todas las medidas necesarias de protección y conservación han de formar parte del Plan Insular ni instrumentarse mediante su gestión, debiendo limitarse éste a la aplicación de aquéllas vinculadas al logro de los objetivos establecidos propios de este Plan.

En cualquier caso, la consideración territorial de los espacios naturales pondrá el énfasis en sus formas y relieves que son, por una parte, materia prima en el proceso de producción del espacio, pero por otra, son también el producto de ese proceso.

C-1. PROGRAMA: Protección de los espacios naturales.

Este objetivo prioritario del Plan Insular se instrumenta con apoyo en tres acciones básicas:



AMBITOS TERRITORIALES
DE GRAN CANARIA

- | | | | |
|--------------------|-----------------------|----------------------------|-----------------------------|
| 1. Area de cumbres | 5. Valsequillo | 8. Amurga | 13. La Aldea |
| 2. Doramas | 5.1. Medianías | 9. Ayagaures | 14. Tamadaba |
| 2.1. Costa | 5.2. Montaña | 9.1. Altos de Ayagaures | 15. Plataforma noroeste |
| 2.2. Medianías | 6. Guadayeque | 9.2. Cuenca de Arguineguín | 16. Las Palmas |
| 2.3. Montaña | 6.1. Medianías | 10. Tauro | 17. Plataforma este |
| 3. Teror | 6.2. Montaña | 11. Inagua-Ojeda-Pajonales | 18. Maspalomas |
| 4. Guinigüada | 7. Cuenca de Tirajana | 12. Cuenca de Tejeda. | 19. Barrancos del suroeste. |
| 4.1. Medianías | 7.1. Valle | | |
| 4.2. Montaña. | 7.2. Caldera. | | |

C-1.1. ACCION: Aplicación de la L.E.N.A.C.

De acuerdo con esta Ley son Parques Naturales los siguientes espacios de Gran Canaria:

1. Monte Doramas.
2. Monte Lentiscal.
3. Bandama.
4. Cumbres.
5. Guadayeque.
6. Ayaguales y Pilancones.
7. Inagua, Ojeda y Pajonales.
8. Macizo del Suroeste.
9. Tamadaba.
10. Cuenca de Tejeda.
11. La Isleta.

Son Parajes Naturales de Interés Nacional en Gran Canaria los siguientes espacios:

1. Tufia.
2. Dunas de Maspalomas.
3. Jinámar.
4. Amagro.
5. Roque de Gando.
6. Temisas.
7. Arinaga.
8. Juncalillo del Sur.
9. Barranco de los Cernícalos.
10. Montaña de Agüimes.
11. Roque de Aguayro.
12. Macizo de Tauro.




La extensión de estos espacios abarca en su interior núcleos de población y asentamientos diseminados que exigen la articulación inmediata de los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico: Redacción de Planes Rectores de Uso y Gestión que determinen las condiciones de uso para los fines de la protección y su potencial incidencia sobre los suelos urbanizables o los diseminados de segunda residencia, condiciones para la revisión del planeamiento urbanístico, etc. Asimismo deben constituirse las correspondientes Juntas u Organos de gestión para estos ámbitos.

Sin perjuicio de las determinaciones que de todo ello resulten, podrán disponerse determinadas instalaciones, tales como Paradores o Refugios de titularidad pública con carácter muy selectivo en enclaves adecuados en el interior de los Parques Naturales y en términos compatibles con los fines de la Protección determinada por la Ley.



0 500 1000

MODELO INDICATIVO BASADO EN EJEMPLOS
DE ACTUACIONES EN BORDE COSTERO
Y ESPACIOS NATURALES EN EL AMBITO DE AMURGA

-  Parque equipado
-  Enclaves turísticos aislados
-  Localizaciones indicativas de resorts turísticos
-  Paradores o refugios de titularidad pública

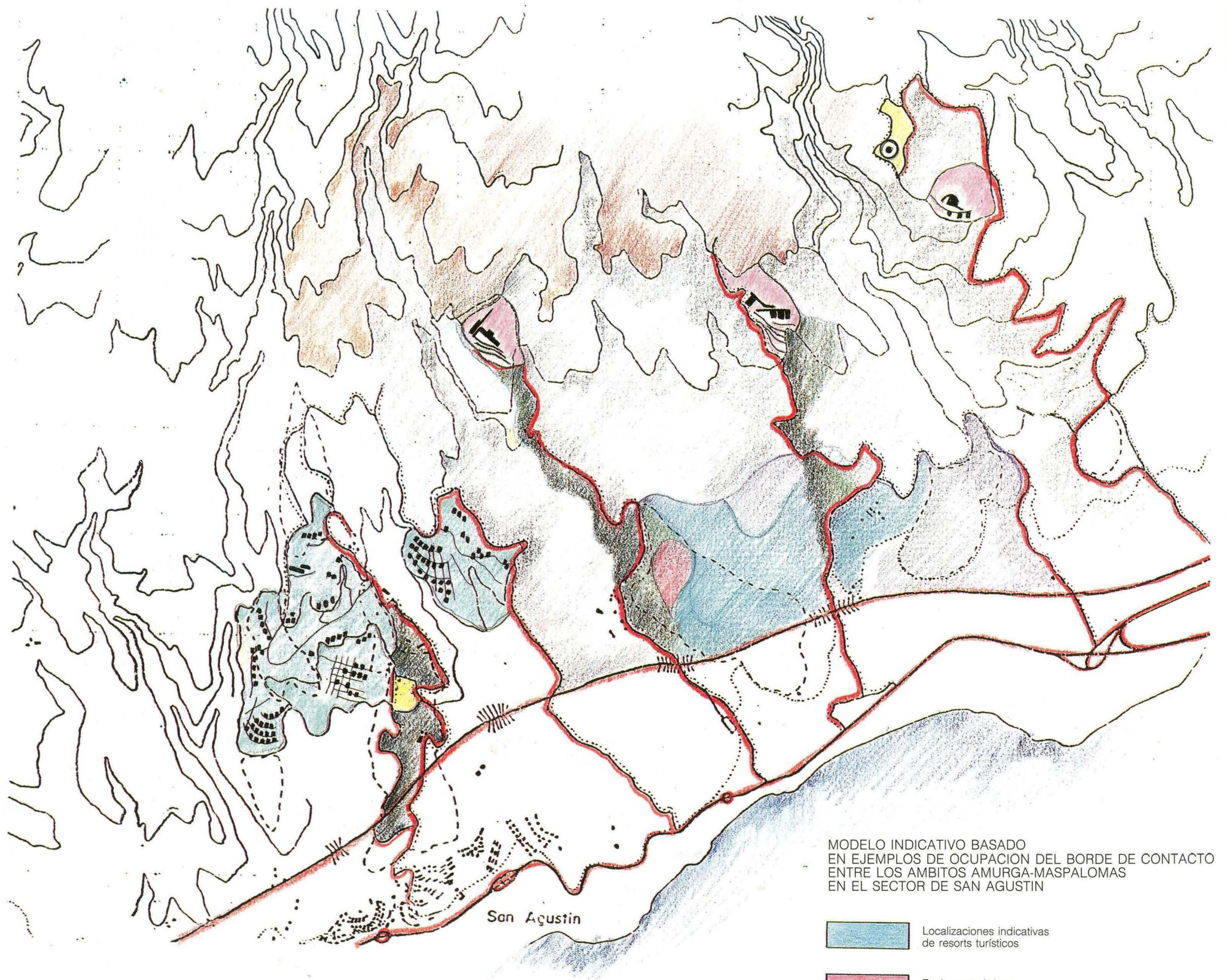
C-1.2. ACCION: Aplicación del P.E.P.E.N.

Tras la tramitación de este Avance del Plan Insular, éste y el P.E.P.E.N. de Gran Canaria deberán compatibilizarse, siguiendo cada uno su tramitación legal pertinente.

A diferencia de los espacios que la L.E.N.A.C. declara como Parques Naturales y Parajes Naturales de Interés Nacional, los espacios que complementariamente proponía proteger el Avance del P.E.P.E.N. serán revisados, como parte de las tareas propias de ajuste y acabado del documento, hoy en estado de Avance, compatibilizándolo con el Plan Insular y en particular con los criterios de uso controlado que se adelantan en el siguiente epígrafe C-3. Este ajuste será al menos obligado en las áreas de fricción entre los espacios naturales delimitados en el Avance del P.E.P.E.N. y los desarrollos urbanos o turísticos, reales o planificados, en sus áreas de borde.

C-1.3. ACCION: Sistematización del territorio insular en ámbitos diferenciales.

1. Area de Cumbres
2. Doramas:
 - 2.1. Costa
 - 2.2. Medianías
 - 2.3. Montaña
3. Teror
4. Guiniguada
 - 4.1. Medianías
 - 4.2. Montaña
5. Valsequillo
 - 5.1. Medianías
 - 5.2. Montaña
6. Guadayeque
 - 6.1. Medianías
 - 6.2. Montaña
7. Cuenca de Tirajana
 - 7.1. Valle
 - 7.2. Caldera
8. Amurga
9. Ayagaures
 - 9.1. Altos de Ayagaures
 - 9.2. Cuenca de Arguineguín
10. Tauro
11. Inagua-Ojeada-Pajonales
12. Cuenca de Tejeda
13. La Aldea
14. Tamadaba
15. Plataforma Noroeste
16. Las Palmas
17. Plataforma Este
18. Maspalomas
19. Barrancos del Suroeste



MODELO INDICATIVO BASADO EN EJEMPLOS DE OCUPACION DEL BORDE DE CONTACTO ENTRE LOS AMBITOS AMURGA-MASPALOMAS EN EL SECTOR DE SAN AGUSTIN

- Localizaciones indicativas de resorts turísticos
- Enclaves turísticos en piezas singulares aisladas
- Parques equipados
- Sectores de equipamiento público
- Suelo rústico público (Regeneración prioritaria)



Esta identificación del conjunto de unidades y subunidades espaciales que componen el territorio de Gran Canaria se propone por el Plan Insular como instrumento coadyuvante para la protección de los Espacios Naturales, en tanto permite la aplicación diferenciada de:

- a) La L.E.N.A.C., en cuya delimitación de Parques y Parajes Naturales se incluyen territorios de muy distinta naturaleza tanto física como ecológica y paisajística, siendo además diferente la condición de los conflictos y problemas que en ellos se presentan, y sus prioridades. Los Planes Rectores de Uso y Gestión podrán así establecer sus acciones y prioridades sobre un fundamento expresamente morfológico, contribuyendo decisivamente a la configuración de la nueva estructura territorial de la Isla y a la más nítida recomposición de la identidad insular.
- b) El P.E.P.E.N., cuyo Avance presenta una delimitación más pormenorizada de los espacios que trata de proteger pero igualmente carente de los referentes morfológicos que estructuran los conflictos en el espacio o como procesos complejos dotados de forma. La incorporación del sustrato estructural que propone el Plan Insular aporta la necesaria configuración al mosaico de espacios, procesos y conflictos que contempla el P.E.P.E.N., así como a las acciones y propuestas que contiene, proporcionando a los primeros una constitución sistemática en orden al diagnóstico zonal y, por lo que se refiere a las propuestas, el necesario soporte de su coherencia espacial.
- c) Los criterios estratégicos relativos a los tipos y formas de asentamiento, por lo que se refiere a:
 - c.1. Asentamientos turísticos, que en los ámbitos rurales se configurarán como enclaves aislados pero que en cada zona deberán ser adecuados, en su obligada especificidad, a la índole de los recursos.
 - c.2. Regulación de los asentamientos rurales, tanto en los núcleos —modos de extensión y crecimiento— como en los diseminados —densidades y extensiones del salpicado— que, aún en ausencia de grandes diferencias en los tipos de implantación que contempla cada proceso, representan conflictos muy diferentes según la zona o el ámbito en que se presentan.

C-2. PROGRAMA: Control de núcleos rurales y asentamientos diseminados.





C-2.1. ACCION: Control del crecimiento de los núcleos, tanto interno como extensión, respecto de los cuales el Plan Insular establecerá directrices relativas a:

- Formas de ocupación de nuevo suelo según el tipo de núcleo y su posición según ámbitos. Tales directrices se referirán a la relación del viario estructural con el relieve y a los tipos de tejidos para las extensiones. Se establecerá un cuadro de densidades admisibles en los diversos ámbitos, entre 10 y 30 viv./Ha., en áreas de montaña y medianías centrales, y de 25 a 40 viv./Ha., en las medianías de Santa Lucía de Tirajana.



0 1000 2000

EJEMPLOS DE ACTUACIONES
EN BORDE Y ESPACIOS NATURALES
EN EL AMBITO
DE AYAGAURES-MASPALOMAS

-  Area turística urbana
-  Localizaciones indicativas de resorts turísticos
-  Enclave turístico aislado (Localizaciones indicativas)
-  Parque equipado
-  Parque natural
-  Paraje natural

- Criterios ordenancísticos para el tratamiento de determinados tipos de sustituciones conflictivas en los tejidos tradicionales. Fundamentalmente hay que transformar el tipo actual de vivienda unifamiliar entre medianeras con local en planta baja y características de construcción marginal, sometiéndola a una cualificación tanto en sus parámetros de ocupación y edificabilidad como en el tratamiento material de su construcción.
- Prioridades de rehabilitación-reurbanización de áreas residenciales degradadas. Fundamentalmente en crecimientos marginales de medianías bajas del N, NE y E.

C-2.2. ACCION: Asentamientos diseminados en Suelo Rústico.

Esta es una forma de asentamiento tradicional muy extendida y común en la Isla, que ha resultado determinante de caracteres cualitativos altamente valiosos de la imagen del territorio. Pero la creciente desvinculación de la vivienda rural respecto de las actividades agrarias y la, asimismo, incrementada demanda de primera y segunda residencia han alterado las pautas, tanto morfológicas como tipológicas de esta forma de asentamiento, incidiendo conflictivamente sobre el paisaje.

Para abordar este conflicto ha de recurrirse a la regulación de las características dimensionales del parcelario en relación con las densidades máximas que puedan alcanzar estos tipos de formaciones según zonas.

Para ello, el Plan Insular establecerá las siguientes directrices:

- Además del control por ámbitos de los parámetros de densidad y condensación en el territorio, deberá seguirse una técnica especial de zonificación del Suelo Rústico que corresponderá al planeamiento municipal. Esta zonificación delimitará en el diseminado de cada término municipal los límites de cada subestructura de condensaciones, apoyándose en criterios morfológicos referidos a los tipos de trama en que se sustentan (los tipos vienen dados por su jerarquía (primaria, secundaria, etc.) y por su forma (lineal, en peine, en espina, etc.)).
- Sobre cada una de las zonas delimitadas se deberá considerar su grado de condensación en relación con las densidades típicas correspondientes y los crecimientos admisibles en extensión de las concentraciones existentes, estableciéndose en cada caso la correspondiente regulación de parcela mínima, reglas de agregación y segregación de parcelas, y parámetros de ocupación y altura. La densidad media máxima en las condensaciones malladas será de 8 viv./Ha., y en las lineales de 6 viv./Ha. Los diseminados básicos oscilarán alrededor de las 2 viv./Ha., no debiendo sobrepasar en ningún caso las 3 viv./Ha. Lógicamente, podrán delimitarse dentro de cada una de las zonas antes mencionadas diferentes subzonas a efectos de estas determinaciones.



0 500 1000

-  Área turística urbana
-  Localizaciones indicativas de resorts turísticos
-  Enclaves turísticos en piezas singulares aisladas (Localizaciones indicativas)
-  Parque equipado
-  Sectores de equipamiento público
-  Zona de protección agrícola
-  Rústico público (Regeneración prioritaria)
-  Parque natural

- Los cultivos agrícolas serán protegidos, así como los sectores abandonados que sean potencialmente recuperables. En ellos, las autorizaciones se someterán a condiciones especiales. Además de la vinculación de la vivienda a la actividad agrícola —que será preceptiva en todos los casos— en los suelos productivos (tanto en uso como en desuso) no se permitirán segregaciones por debajo de las unidades mínimas reales correspondientes a los cultivos en explotación.
- Allí donde sea admisible la constitución de diseminados en zonas de parcelario formado por grandes unidades y que aún estén vacíos, se delimitarán Planes Especiales de Mejora del Medio Rural a través de los cuales se obtendrán suelos públicos para su regeneración y uso agrícola mediante concesiones y arrendamientos, determinándose de acuerdo con ello las unidades mínimas segregables.
- Se establecerá un riguroso control de aperturas de nuevos caminos y viales rústicos, que no sólo se definirán como actos sometidos a licencia en todos los casos, sino que sólo podrán autorizarse previa la definición de la vía en planeamiento urbanístico.

C-3. PROGRAMA: Asentamientos turísticos especiales en el espacio rural.

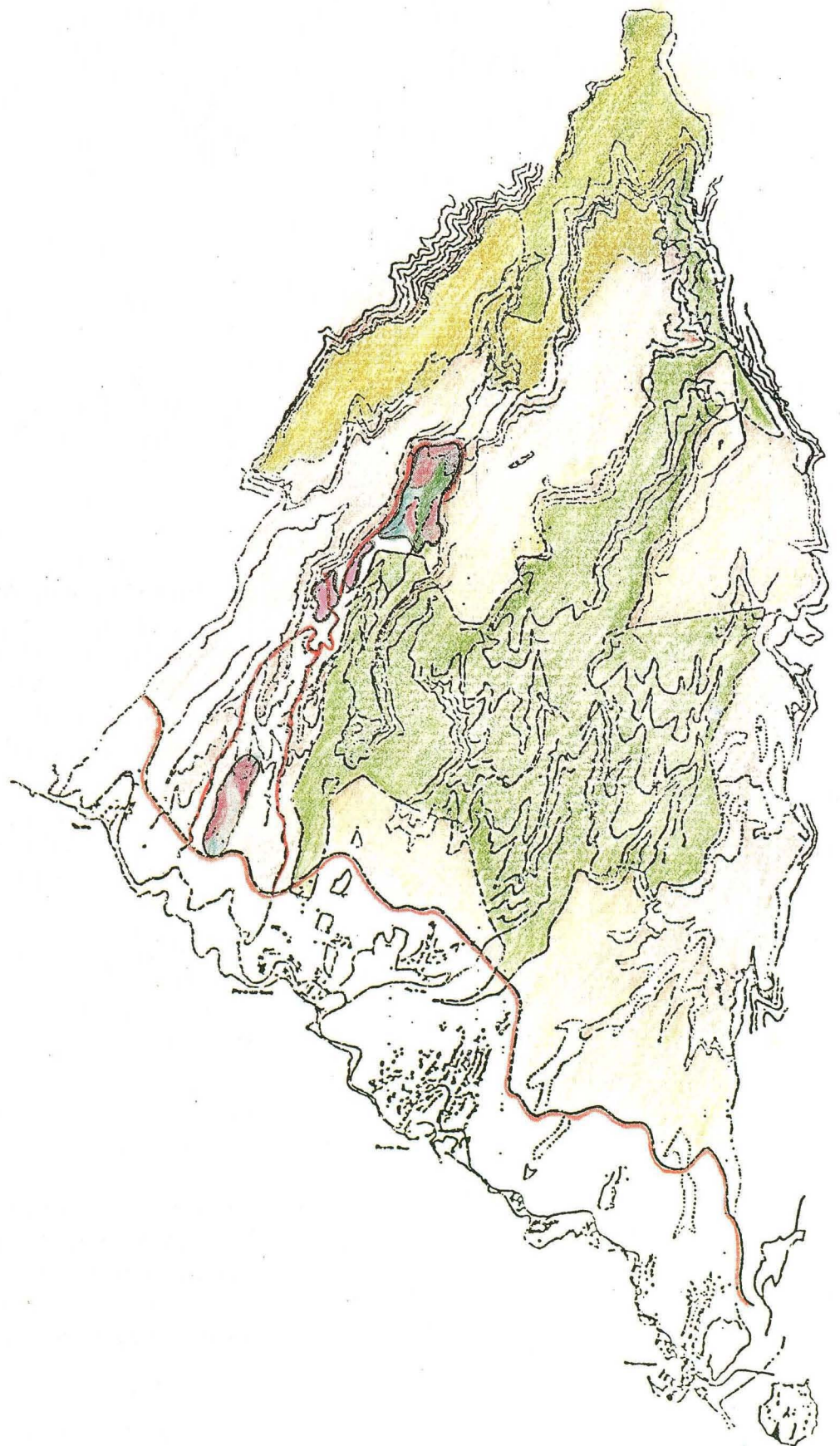
El aprovechamiento más adecuado de los recursos paisajísticos de la Isla aconseja proponer una actividad turística limitada a turismo especiales en el interior insular, introduciendo al menos como apoyo de imagen una componente culta y natural complementaria a la actual extroversión de una demanda exclusiva de sol-playa.

La postulada interpenetración entre turismo y naturaleza interior de la Isla tiene precisamente esta finalidad, que el Plan pretende lograr mediante una moderadísima y cauta asignación de cuantía infinitesimal que no sólo es compatible con la conservación de los valores paisajísticos y productivos de tales ámbitos sino que contribuye positivamente a tal fin.

En tal sentido se propone concentrar la mayor parte de las capacidades asignables a estas áreas en sus bordes de contacto con las áreas costeras más urbanizadas. De ese modo se atiende al doble objetivo de:

- a) Poner en uso recursos hasta ahora no utilizados para ofertas de nuevo cuño, con una intrusión mínima sobre los ámbitos interiores.*
- b) Recomponer los bordes mal ordenados de esas áreas urbano-turísticas, cualificándolas como espacios de transición entre las zonas urbanas mal ordenadas o degradadas en el límite de contacto y las áreas rústicas del interior. De modo que no sólo la intrusión propia es mínima, sino que este pequeño incremento cuantitativo mejora cualitativamente la imagen previamente descompuesta por la ocupación anterior.*

Estas actuaciones estarán, en todo caso, sometidas a la Normativa de la Zona Turística Discontinua definida en el Capítulo VII.



0 1000 2000

EJEMPLOS DE ACTUACIONES EN BORDE COSTERO
Y ESPACIOS NATURALES EN EL AMBITO DE TAURO

-  Monte público
-  Paraje natural
-  Enclaves turísticos aislados

C-3.1. ACCION: Regulación de asentamientos en bordes exteriores de los grandes ámbitos naturales.

a) Ambitos de Amurga y Ayagaures en su línea de contacto con el de Maspalomas, que comprende los asentamientos turísticos de la costa Sureste entre Tarajalillo y Punta del Perchel.

a.1. En el borde de Amurga es admisible la ubicación de dos series de enclaves en la franja que rodea el suelo urbano y urbanizable de Tarajalillo, constituyendo una zona de transición entre el tejido urbano del área turística costera y el espacio natural del macizo de Amurga.

La primera serie, más baja y próxima al corredor costero, se destinaría a la posible implantación de resorts turísticos de carácter disperso. La segunda, situada en cotas ligeramente más altas y a mayor distancia (a unos 2 Kms.) del mencionado corredor, consistiría en un conjunto de enclaves para piezas singulares aisladas.

El conjunto adoptaría una estructura en peine donde los enclaves se sitúan al extremo de los ejes transversales que les sirven de acceso. Apoyados en ellos se pueden desarrollar sendos parques lineales que pueden acoger instalaciones complementarias de servicios de pequeña y media dimensión.

a.2. La reconstrucción de la ciudad lineal costera propuesta por el Plan encuentra más al Oeste, entre Maspalomas y Punta del Perchel, una amplia plataforma parcialmente ocupada, donde se puede implantar un nuevo asentamiento turístico entre el tablero de Maspalomas y el barranco de Arguinegún. La reconducción del actual proceso de ocupación puede rematarse mediante una actuación semejante a la anterior sobre los lomos del Galeón, del Arpón Blanco y Pajaritos.

b) Ambitos de Tauro y barrancos del Suroeste en los límites de la ocupación por los actuales asentamientos turísticos y sus extensiones consolidadas por el planeamiento.

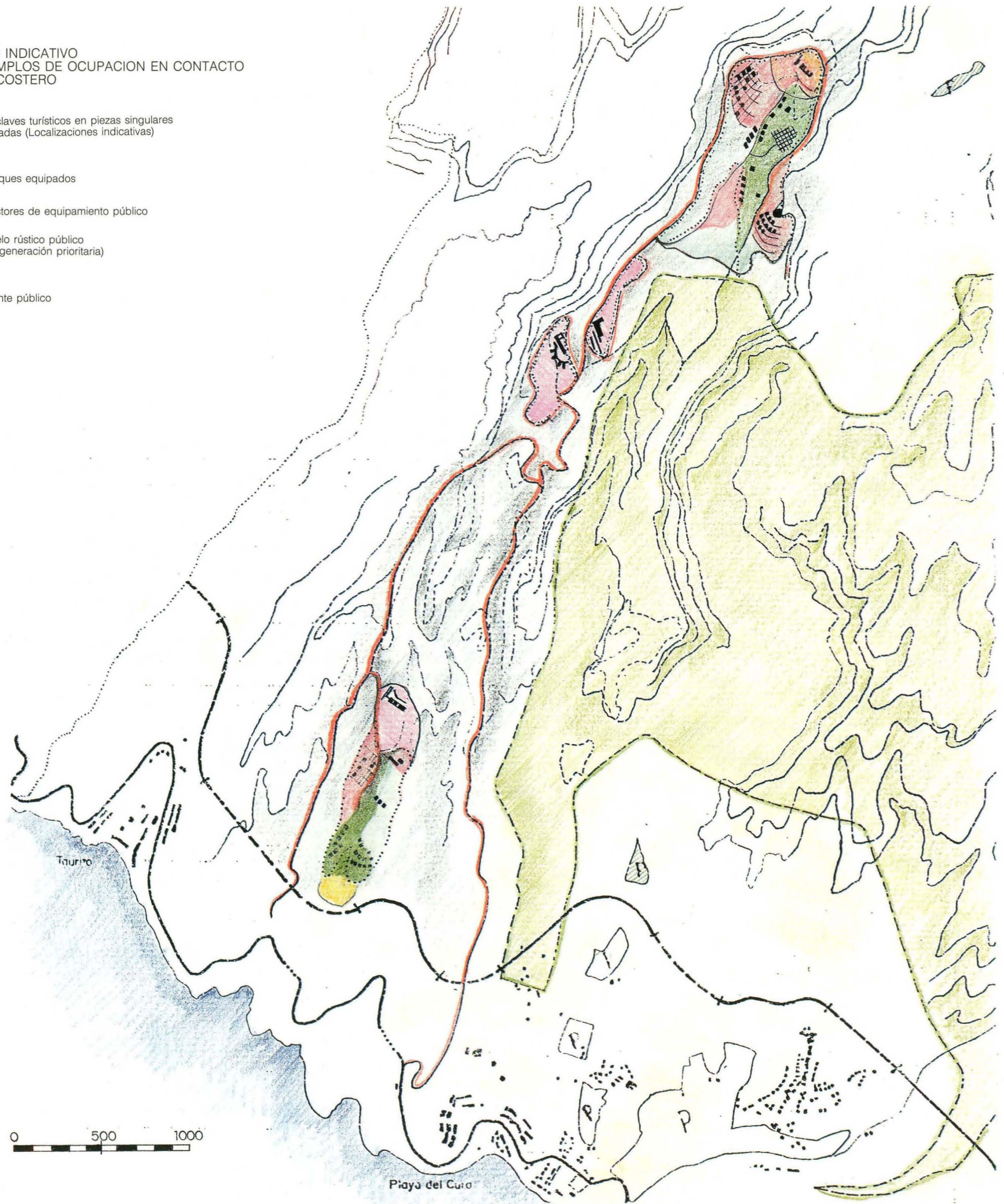
En el esquema gráfico que se acompaña se establecen los criterios indicativos de localización.

c) En el valle de la Aldea no hay implantaciones turísticas previas que requieran actuaciones de recomposición en bordes, de modo que los requerimientos de cualificación tienen por objeto el tejido residencial del núcleo y pueden ser abordados por el planeamiento urbanístico sin contar con los tipos de tejido turístico que el Plan contempla.

Por otra parte, conviene preservar las capacidades productivas de los suelos agrícolas del valle sin introducir expectativas de ocupación por asentamientos turísticos.

TAURO: MODELO INDICATIVO
BASADO EN EJEMPLOS DE OCUPACION EN CONTACTO
CON EL BORDE COSTERO

-  Enclaves turísticos en piezas singulares aisladas (Localizaciones indicativas)
-  Parques equipados
-  Sectores de equipamiento público
-  Suelo rústico público (Regeneración prioritaria)
-  Monte público



No obstante, el tejido residencial es apto para acoger una determinada demanda turística especial, científica, cultural o excursionistas atraída por las características de las culturas locales y que pueden tener acogida sin conflicto en el tejido residencial del núcleo. Apoyándose en la playa podrá desarrollarse una de estas zonas turísticas, prevista en el Programa B-4.

- d) Ambito de Tamadaba, donde la clasificación de suelo urbano y urbanizable ocupa unos terrenos de indudable valor paisajístico que componen el primer plano de las vistas desde la embocadura del barranco de Agaete hacia el macizo de Tamadaba. Este sector exige la revisión de la ordenación vigente en el planeamiento municipal.

C-3.2. ACCION: Regulación en áreas costeras no turísticas.

En la franja costera comprendida entre el corredor de circunvalación litoral y el mar, las actuaciones turísticas serán exclusivamente las expresamente previstas en el Plan Insular.

C-3.3. ACCION: Regulación de asentamientos turísticos en áreas interiores no comprendidas en las delimitaciones de espacios naturales protegidos.

En estas zonas y bajo el criterio general tantas veces expuesto de aprovechamiento cuidadoso de los recursos paisajísticos del interior de la Isla, se propone admitir productos turísticos muy específicos según zonas.

Estas ofertas son de dos clases:

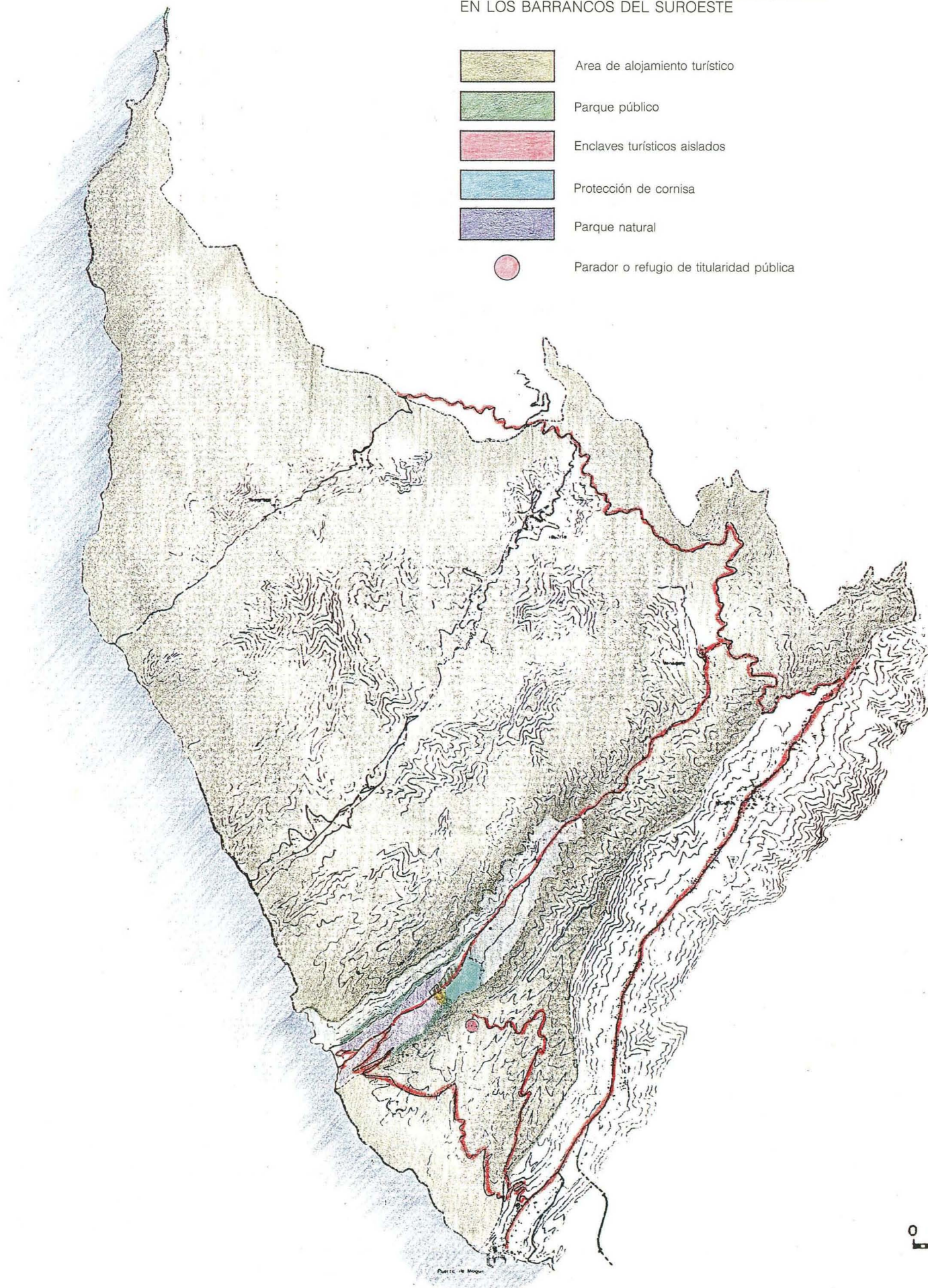
- a) Mayoritariamente habrán de configurarse como piezas singulares aisladas y bien integradas en el paisaje.
- b) Excepcionalmente y en áreas muy despobladas se podrán disponer como condominios de vivienda unifamiliar, igualmente integrados en el paisaje y bajo pautas morfológicas de tipo campamental, con alguna pieza más compacta de servicios.


Estas implantaciones requerirán dos tipos de controles de densidad:

1. **Externo**, que limite el tope máximo de capacidad del territorio no específicamente protegido de cada término municipal. El Plan fijará para cada ámbito una densidad no superior a 1,5 plazas/Ha. La capacidad de cada término municipal se obtendrá aplicando las respectivas densidades a los distintos trozos de cada ámbito que cubra su territorio. En ningún caso se podrán transferir cuantías de capacidad de un ámbito a otro por los municipios. Así, la delimitación de ámbitos por el Plan Insular opera como un principio de zonificación del suelo rústico de cada municipio.

EJEMPLOS DE ACTUACIONES
EN EL BORDE COSTERO Y ESPACIOS NATURALES
EN LOS BARRANCOS DEL SUROESTE

-  Area de alojamiento turístico
-  Parque público
-  Enclaves turísticos aislados
-  Protección de cornisa
-  Parque natural
-  Parador o refugio de titularidad pública



0 500 1.000


La capacidad de alojamiento para cada ámbito territorial nunca podrá rebasar los siguientes parámetros:

Doramas:

Costa < 1,5 plazas/Ha.
Medianías < 1 plaza/Ha.
Montaña < 1 plaza/Ha.

Teror: < 1 plaza/Ha.

Guinguada:

Medianías < 1 plaza/Ha.
Montaña < 1 plaza/Ha.

Valsequillo:

Medianías < 1 plaza/Ha.
Montaña: Parque Natural

Guadayeque:

Medianías < 1 plaza/Ha
Montaña: Parque y Paraje Naturales

Cuenca de Tirajana:

Valle: 0
(Cabecera o) caldera < 0,4 plazas/Ha.

Amurga: < 0,04 plaza/Ha.

Ayagaures:

Altos de Ayaguas < 1 plaza/Ha.
Cuenca de Arguineguín < 0,25 plaza/Ha.

Tauro: < 0,4 plaza/Ha.

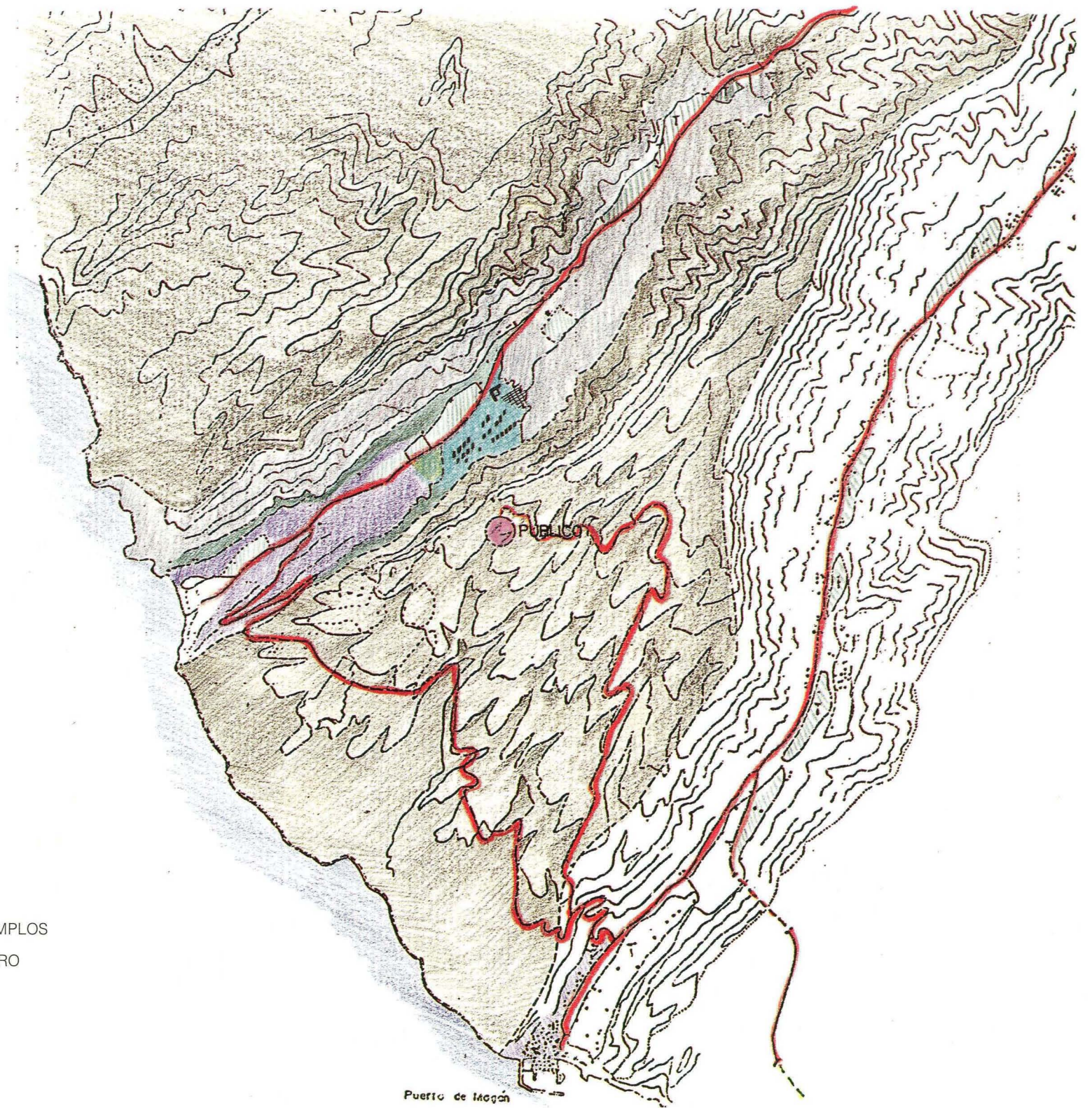
La Aldea:

Valle: 0
Montaña: Parque Natural

Tamadaba:

Valle de Agaete < 0,4 plaza/Ha.
Macizo de Tamadaba: Parque Natural

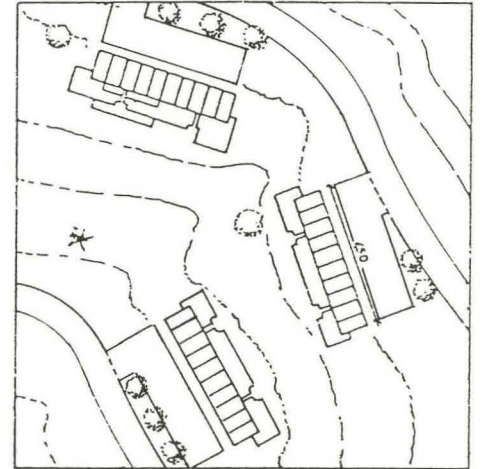
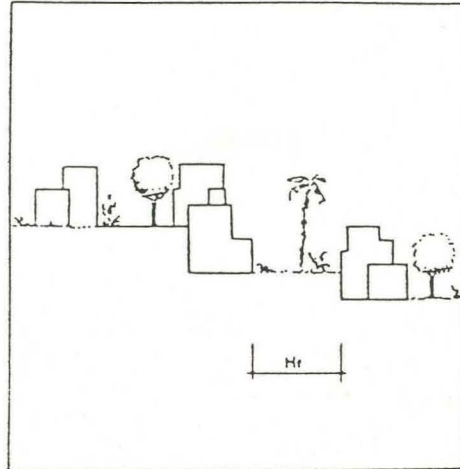
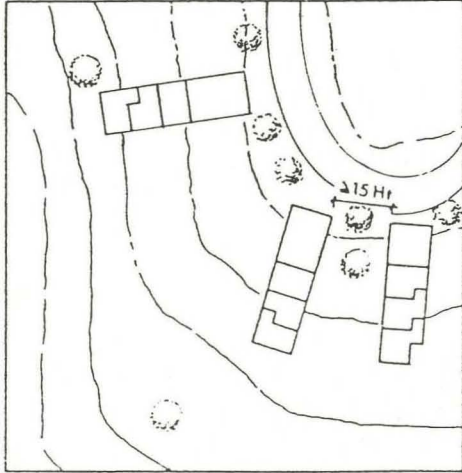
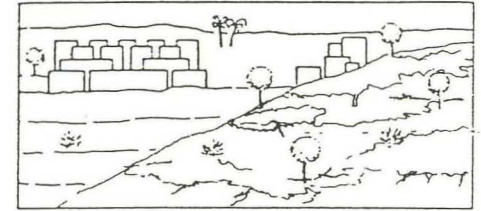
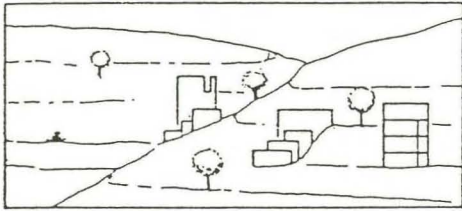
2. **Interno**, que limite la capacidad máxima de las áreas vinculadas a las actuaciones respectivas. Esta capacidad no será nunca superior a 4 plazas/Ha. El Plan Insular regulará las densidades admisibles en ellas para cada ámbito. Además y en el interior de cada sector delimitado para su desarrollo, se fijarán las condiciones, entre las cuales se determinarán dentro de los procesos de concertación regulados por el Plan Insular (Capítulo VIII).

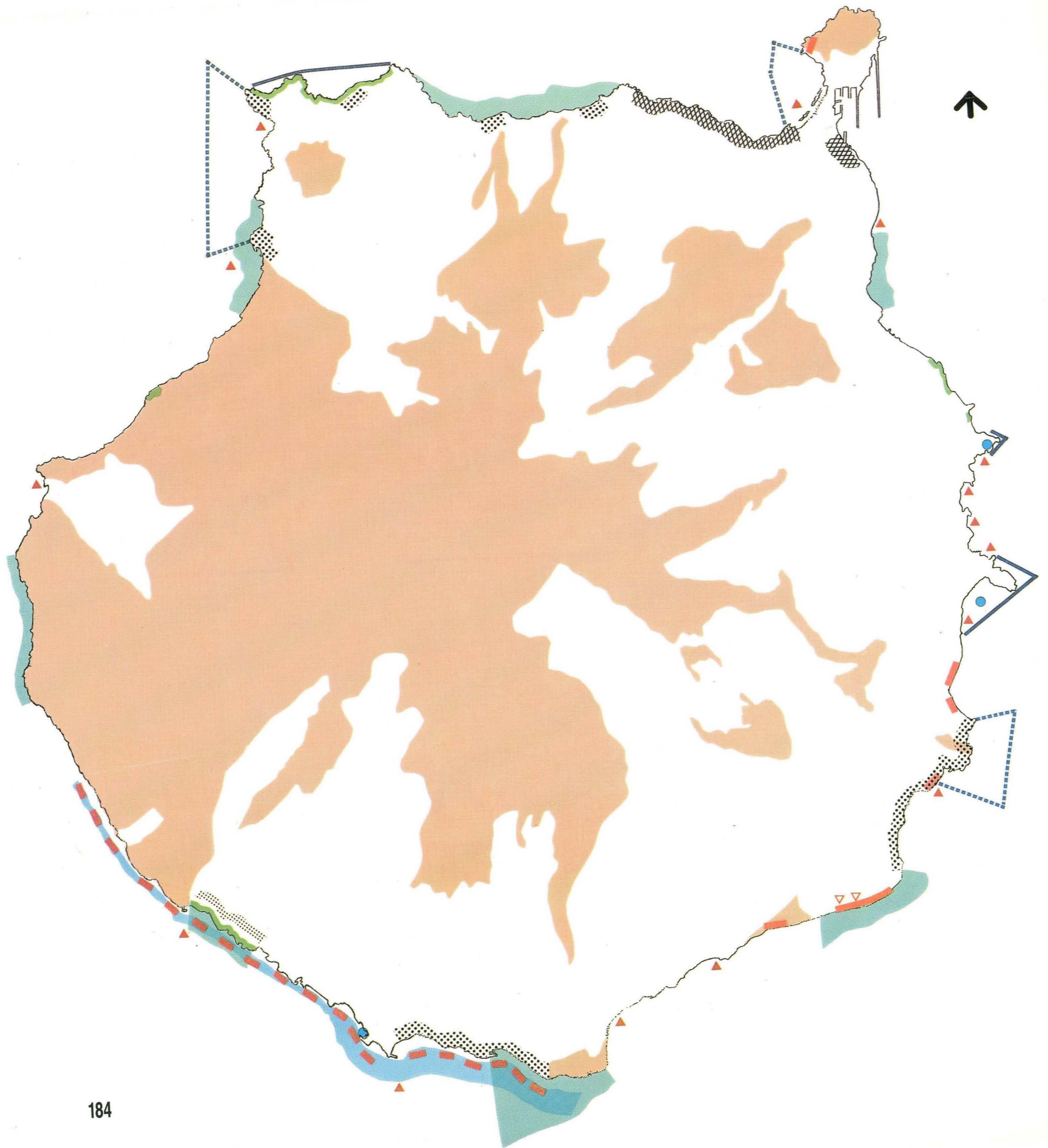


BARRANCOS DEL SUROESTE:
 MODELO INDICATIVO BASADO EN EJEMPLOS
 DE OCUPACION
 EN CONTACTO CON EL BORDE COSTERO



RECOMENDACIONES TIPOLOGICAS SOBRE TERRENOS DE PENDIENTE MAYOR DEL 20 %





D. ESPACIO COSTERO

D. OBJETIVO: Salvaguarda ecológica y paisajística de la franja costera, y ordenación de usos, actividades y obras.

D-1. PROGRAMA: Sistematización y regulación de las medidas de protección y de los usos.

D-1.1. ACCION: Fijación de los criterios de accesibilidad.

El Plan Insular fijará complementariamente a los artículos 27, 28-2 y 30-1a. de la Ley de Costas los criterios para la dotación de Paseos Marítimos, caminos de ronda, asomadas y miradores al mar y aparcamientos. Asimismo indicará directamente los que tengan incidencia más directa en la estructura de los asentamientos litorales o sean necesarios para la protección de áreas singulares.






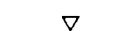





En este Avance se indican los que se localizan en las áreas más conflictivas:

Conurbación residencial Sureste. (Programa A-5)


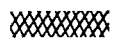

Conurbación turística Sur. (Programa B-2)

Territorio de barrancos Sureste. (Programa B-3)

ESPACIOS PROTEGIDOS Y ACTUACIONES EN LA COSTA

	Espacios naturales L.E.N.A.C.
	Parque marino - Reserva marina
	Zonas de pesca submarina
	Zona de interés natural marino
	Litoral de interés natural marino
	Cultivos marinos en tierra
	Cultivos marinos
	Cultivos marinos en jaula
	Arrecifes artificiales
	Sebadales
	Núcleos de pesca artesanal.

Programas de intervención:

	Ordenación de núcleos urbanos, de playas y de accesos públicos.
	Implantación de equipamiento recreativo
	Restauración del relieve del borde marítimo

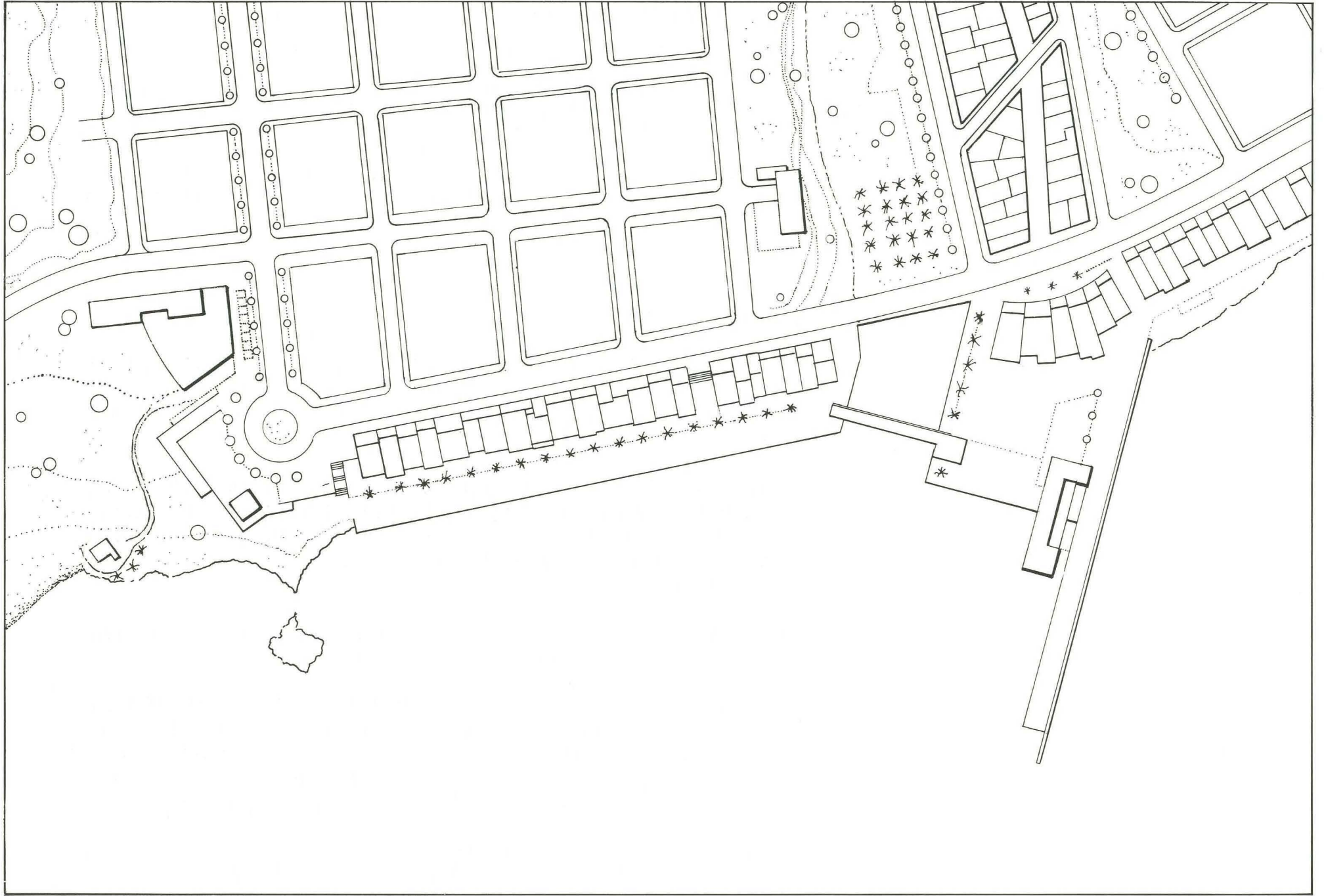
D-1.2. ACCION: Sistematización de usos primarios productivos y protecciones.

Se establecen y localizan:

- Territorios costeros con protección de espacio natural.
- Parques y reservas marinas.
- Zonas marinas de interés natural.
- Cultivos marinos en jaula.
- Previsión de cultivos marinos en tierra.
- Arrecifes artificiales.
- Reservas de praderas de fanerógamas.
- Tramos de interés natural marino.

D-1.3. ACCION: Conservación y restauración de playas y acantilados.

Como ensayo tentativo, este Avance ha seleccionado enclaves en playa de tres características:



EJEMPLO DE AMPLIACION DE LA TRAMA PREEXISTENTE
EN UN NUCLEO DE PLAYA DE LOS LLANOS DE ARINAGA,
Y RECUPERACION DEL BORDE COSTERO COMO ESPACIO
DE USO PUBLICO

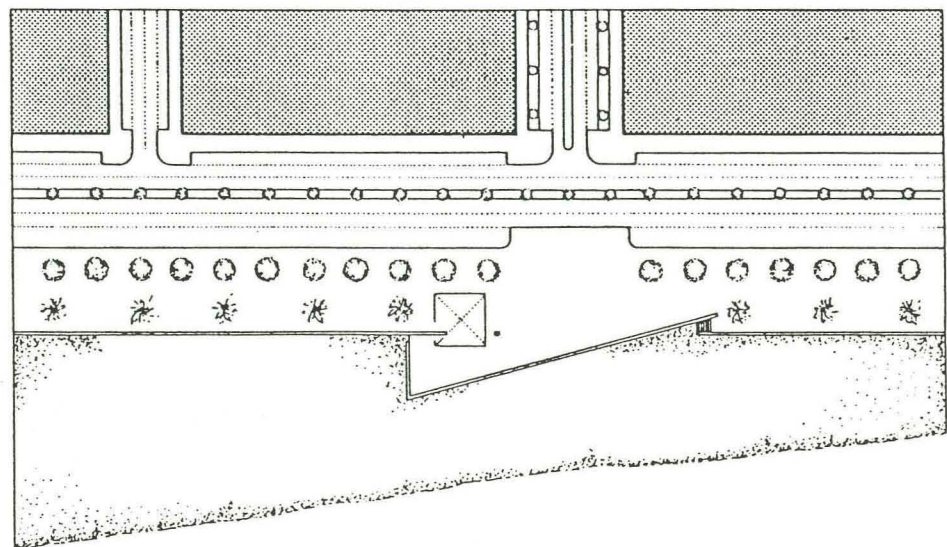
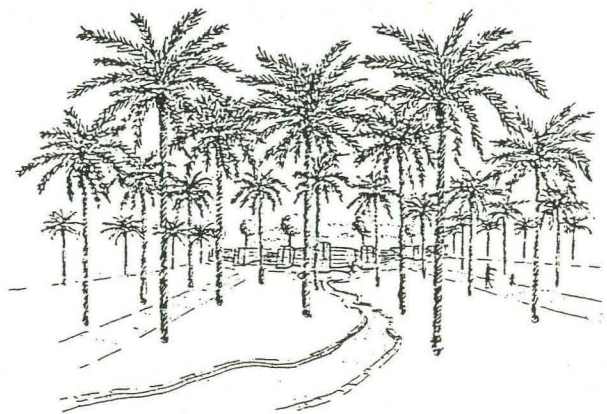
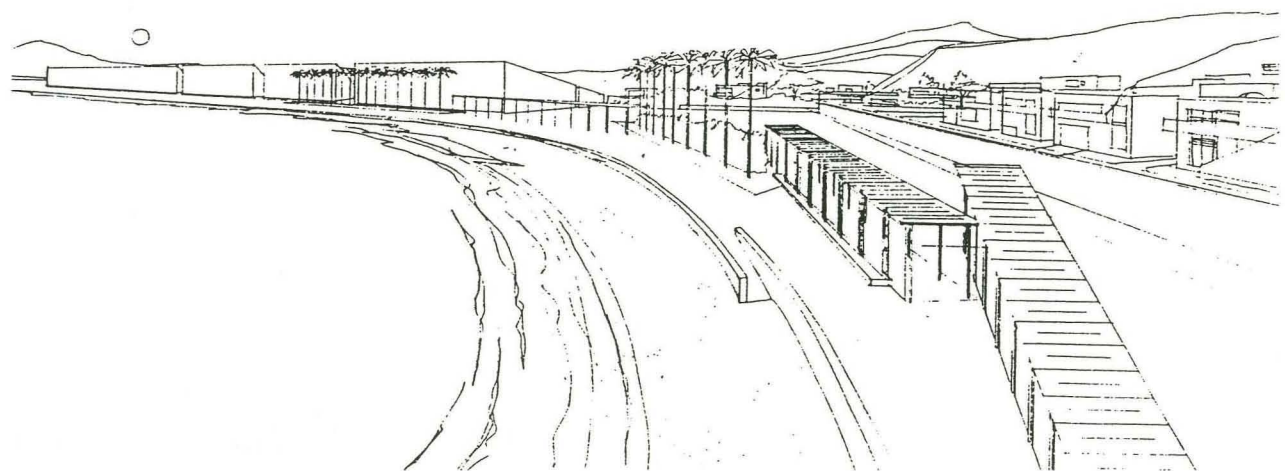
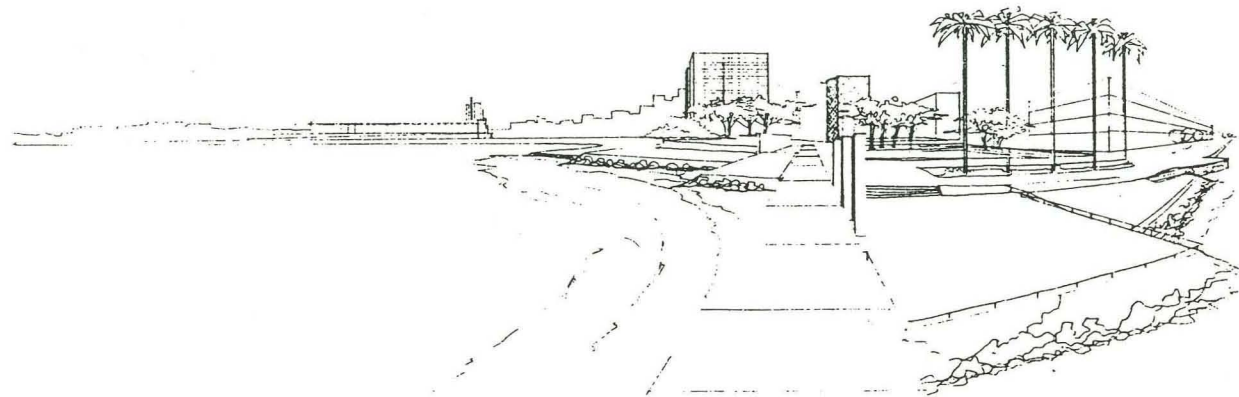
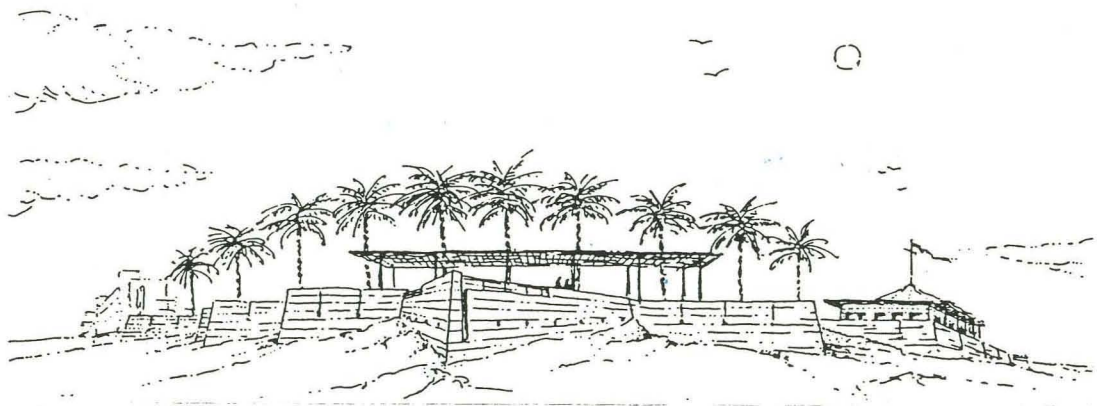
- Uso residencial y recreativo local: de Telde a Juan Grande.
- Uso turístico y recreativo mixto: de San Agustín a Veneguera.
- Uso de vacaciones local: Gáldar y Agaete.
- Uso de equipamiento: de Arucas a Gáldar.

En cada uno de ellos se han indicado los modelos de ordenación/restauración de los enclaves preexistentes en relación con sus tramos de playa. (Remisión a Acciones A-4.3./A-5.2./B-1.1./B-1.2./Programas B-2./B-3.).

D-2. PROGRAMA: Obras marítimas.

Bien en los Planes Especiales de las Costas de Mogán, San Bartolomé y Norte, así como a otros que con análoga finalidad se redacten, o bien mediante un Subplan específico del Plan Insular, se desarrollarán los siguientes criterios (ya definidos por los Avances de los Planes Especiales de San Bartolomé y Mogán):

- La construcción de todo tipo de estructuras (muelles, paseos, escolleras, etc.) quedará excluida de las zonas protegidas, permitiéndose sólo las destinadas a mejorar o enriquecer las condiciones ambientales, precedidas de estudios de la característica de la unidad fisiográfica así como del impacto sobre las biocenosis existentes.
- En ningún caso se procederá a ampliar la superficie de playas en base a necesidades derivadas del asentamiento de plazas turísticas.
- Restauración de espacios naturales y bordes marítimos degradados o afectados por edificaciones y obras públicas que hayan alterado severamente las condiciones naturales y estéticas. Se establecen en este Avance tentativamente el enclave puntual de La Charca de Maspalomas y genéricamente el tramo costero Arguineguín-Mogán como objeto de este programa. (Acción B-3.4.).
- Dotación de instalaciones de recreo y deportivas vinculadas al mar en la costa Norte, de acuerdo con el sistema de equipamiento territorial insular. (Acción A-4.3. y Plan Especial de Ordenación de la Costa Norte).



Ejemplos formales de borde de espacios turísticos en la costa.

D-3. PROGRAMA: Instalación de actividades náuticas.

En ausencia de un Plan de Puertos Deportivos del Archipiélago Canario, y mientras se dispone de tal instrumento u otro de especificaciones sobre la oferta náutica, las acciones de esta índole atenderán exclusivamente a lo que establezca el Plan Insular para el Puerto de la Luz, y los Planes Especiales de las Costas de San Bartolomé, Mogán y Norte en sus ámbitos respectivos, y en todo caso de acuerdo con los criterios enunciados por los avances de tales planes en la costa Sur, que son los siguientes:

- Inviabilidad de los puertos propuestos actualmente por tamaño insuficiente.
- Localizar puertos de tamaños adecuados (alrededor de 1.000 amarres) en los tramos Arguineguín-Anfi del Mar y Pasito Blanco, previendo además la transformación del dique de defensa de la fábrica de cemento en el segundo puerto municipal.

VII

NORMAS DEL PLAN

En los apartados anteriores se ha hecho frecuente alusión a las Normas. Aquí, en un avance de sistematización de gran parte de lo ya apuntado, se enuncia el contenido propiamente normativo del Plan Insular.

Las Normas del Plan Insular no serán de aplicación directa en el territorio, ya que para ello habrán previamente de plasmarse en el planeamiento urbanístico, municipal o especial. La revisión de éste, incluso en algunos casos con cambio de la figura a utilizar, habrá de producirse, según los casos, de forma parcial anticipada o, al menos, mediante modificaciones puntuales. Habrá de acometerse por mandato del Plan Insular, de acuerdo con especificaciones que éste fija. Es para la revisión de ese planeamiento para la que se establece, en consecuencia, la normativa del Plan Insular. Ello se hace en una doble línea: Normas propiamente dichas —en cuanto se refieren a cuestiones de contenido—, y Directrices y Criterios, a modo de guía a tener en cuenta por los Ayuntamientos en la obligada revisión de su planeamiento.

Ya en esta fase de Avance se apuntan los contenidos de ambos tipos de normativa. Sólo así —respecto a una propuesta concreta— podrá desarrollarse el debate que con el Avance se pretende suscitar.

Sin perjuicio de que el Plan Insular continúe su elaboración/tramitación tras el debate público del presente Avance, si la estrategia propuesta es adoptada, debe promulgarse, a modo de medidas urgentes y sin esperar a la aprobación del Plan, una Ley turístico-urbanística, cuyos contenidos podrían ser los que con carácter más específicamente normativo se proponen aquí como normativa del Plan. La promulgación de esa normativa con rango de ley —plenamente justificado en el momento presente— permitiría su directa aplicación al planeamiento aprobado, también al de nivel parcial, e incluso como base normativa para la concesión de licencias en las Zonas Turísticas. Tentativamente, aquí se han identificado ya éstas. En el Plan —así como en la Ley que eventualmente pudiera promulgarse con carácter urgente— se habrían de delimitar con mayor precisión, sobre la base del planeamiento general vigente y su poligonación.

La posibilidad de promulgar esa Ley se sugiere desde la concepción del Plan Insular como conjunto de decisiones de distinto nivel y alcance... y, en último término, como consecuencia de su necesidad, conclusión a la que se ha llegado en los trabajos de elaboración del Plan Insular.

VII-1. CONTENIDOS PROPIAMENTE NORMATIVOS

Los contenidos normativos del Plan se apoyan —como ya se señaló— en las definiciones, conceptos y criterios enunciados en el Capítulo IV.

En consecuencia y enumerando éstos en la secuencia decisonal encadenada que de aquéllos igualmente se deriva:

1. **Zonificación básica:** distinción entre zonas de alojamiento temporal y las de residencia, con específica y diferencial regulación de las primeras.

En el Plan Insular (PI) se distingue entre las áreas destinadas, como uso característico, a la residencia, y aquéllas en las que, con carácter general, el uso característico ha de ser el alojamiento temporal en sus diversas modalidades.

En términos operativos, en el planeamiento, ello exige, tanto en relación al planeamiento general vigente (Planes Generales (PG) o Normas Subsidiarias (NN.SS.)) como en el que sea objeto de revisión, la aplicación de una **zonificación** con esa categorización.

Como criterio adicional, el Plan Insular indicará —a modo de directriz— una clasificación de las modalidades de alojamiento temporal, para que sea aplicada directamente en el planeamiento municipal o, en su caso, se justifique otra más matizada, siempre y cuando no se mezclen esas dos categorías de “residencia permanente” y “alojamiento temporal”, habiendo de responder cada zona establecida en el planeamiento municipal a los parámetros reguladores de un tipo u otro.

Para su aplicación inmediata —como consecuencia de la aprobación definitiva del Plan Insular— tal y como está previsto en el artículo 5 de la Ley 1/87 del Parlamento Canario, en la documentación gráfica del Plan Insular y con rango normativo se incluirá un **Plano de Zonas Turísticas**, elaborado a partir del mosaico de clasificación de suelo del conjunto de PG y NN.SS. vigentes en ese momento, distinguiendo pues entre aquellos sectores o polígonos que habrán de regirse por los parámetros de densidad y los de alojamiento temporal, establecidos con carácter general en el Plan Insular.

Transitoriamente, hasta que se produzca la revisión del planeamiento de acuerdo con lo previsto en el Plan Insular, serán de aplicación las regulaciones de tipo y forma de

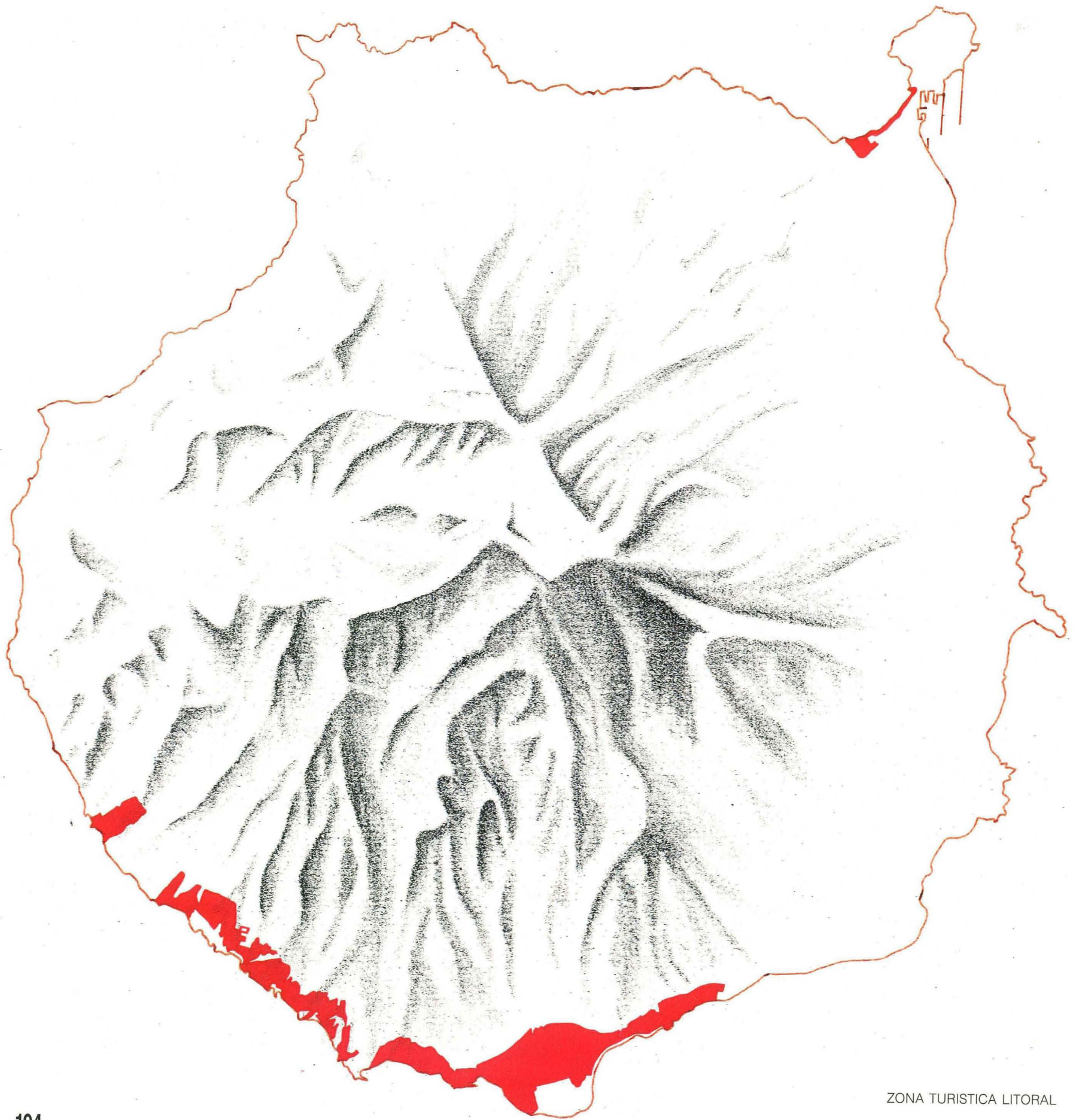
la edificación de cada una de las zonas de ese planeamiento, pero no podrán superarse los toques máximos de densidad establecidos en el PI.

Los nuevos parámetros de densidad serán de aplicación en aquellos sectores o polígonos en donde la edificación no haya sido iniciada —no se cuente con la correspondiente licencia—, aunque estén urbanizados, y para todos los incluidos en el Suelo Urbanizable (o Apto para Urbanizar), cuenten o no con Plan Parcial aprobado definitivamente. En caso de no contar con Plan Parcial, éste se redactará ya de acuerdo con la nueva normativa de densidad para las áreas de alojamiento temporal, siempre que se encuentre dentro de las Zonas Turísticas establecidas desde el Plan Insular.

En los términos tentativos propios del Avance, aquí se establece ya una primera delimitación de las Zonas Turísticas propuestas.

Como puede verse en el plano y avanzando el criterio que habrá de guiar la delimitación de esas Zonas en el Plan, se establecen dos niveles:

- a) Zonas Turística Litoral. Donde directamente podrán desarrollarse productos turísticos con alojamiento temporal, habida cuenta de su previa clasificación urbanística como Suelo Urbano y Urbanizable (o Apto para Urbanizar) o por constituir áreas de potencial extensión de éste, que las respectivas revisiones de los Planes Generales afectados habrán de determinar si se clasifican o no como susceptibles de urbanización y en qué forma haya de hacerse.
- b) Zonas Turística Discontinua. Grandes áreas —en su mayor parte hoy clasificadas como Suelo Rústico (SR)— en las que se considera potencial pero excepcionalmente posible que se acometa el desarrollo de exclusivos y singulares productos turísticos, siempre y cuando se justifique específicamente la idoneidad del entorno rural en el que se pretenda hacerlo y se cumplan, a la vez —y como mínimo— los requisitos que se establecen en los siguientes párrafos I a VII. Se excluirán de esta consideración de Zona Turística Discontinua los espacios naturales protegidos por la L.E.N.A.C., que se regularán por su régimen específico, y aquéllos a los que el P.E.P.E.N. otorgue nivel de protección análogo.



- I) Afectar como mínimo a una gran superficie de terreno, del orden de CIEN (100) Has.
- II) Ofrecer una **delimitación** justificable, en términos de ordenación, a partir de elementos naturales (una cresta, barranco, etc.), o bien artificiales previamente existentes (una carretera, un camino...). No será suficiente justificación para legitimar la delimitación el hecho de que se trate de una única finca o parcela catastral.
- III) Como máximo, podrá ser objeto de urbanización un 10 % de la extensión afectada, bien en una sola área o, como máximo, en 3 áreas que, en ese caso, estarán convenientemente distanciadas entre sí, en función del tipo de producto turístico que se pretenda acometer. La superficie urbanizada total en ningún caso superará en términos absolutos las 15 Has.
- IV) Fuera de esas áreas urbanizadas sólo podrán construirse pequeñas instalaciones propias del producto o “resort” que se proponga y, en ningún caso, alojamiento de ningún tipo, salvo en la caseta de acceso, que podrá contar con una vivienda para el personal de control.
- V) Cesión al Ayuntamiento correspondiente o, en su caso, al Cabildo Insular, de un mínimo del 50 % de la superficie afectada, que podrá ser objeto, a su vez, de concesión al promotor de la actuación por parte del organismo que reciba la cesión, para su mantenimiento.
- VI) El resto del suelo restará libre y sólo podrá contar con tratamiento acorde con el producto turístico que se proponga, por ejemplo de un campo de golf, recorridos para paseos a caballo en un centro ecuestre, otras instalaciones deportivas a cielo abierto, etc., acordes con la idoneidad del paisaje y la salvaguarda de los ecosistemas.
- VII) En todo caso, se justificará tanto la dotación de agua como la resolución satisfactoria del saneamiento y los accesos a cargo del promotor, sin exigir inversión pública alguna.

La identificación de esas actuaciones podrá hacerse:

- a) En los Planes Generales, en cuyo caso se clasificarán en la totalidad del suelo afectado como Suelo Urbanizable No Programado.
- b) A instancias de los particulares, aún estando clasificado el suelo como Suelo Rústico (SR) (siempre y cuando se encuentre dentro de la Zona Turística Discontinua).

En esos casos, la solicitud, caso de ser aceptada a trámite por el Ayuntamiento correspondiente —que deberá apreciar la oportunidad de aceptarla— dará lugar a la modificación del Plan General para que el suelo sea clasificado como SUNP. En esta modificación se establecerán asimismo por parte municipal las bases para la convocatoria del correspondiente concurso de adjudicación del PAU. En éstas, el Ayuntamiento podrá o no establecer la preferencia para actuar de los propietarios del suelo, así como las exigencias específicas que habrá de cumplir la promoción, además de los mínimos antes establecidos. Tras la aprobación en su caso de esa modificación por parte de la Comisión de Urbanismo de Canarias se procederá a la convocatoria del correspondiente concurso de PAU que, una vez adjudicado, se desarrollará mediante un Plan Parcial de Servicios respecto a la totalidad del área no sujeta a cesión. A los efectos de fijar la densidad máxima de alojamiento, se computará la superficie de parcela de las áreas a urbanizar, sin contabilizar la obligada superficie libre restante.

2. Productos turísticos.

Este concepto ha de ser, en primer lugar, definido como base de la regulación de usos para el planeamiento urbanístico, y después enumerados los tipos principales, abriendo luego a la imaginación y capacidad de iniciativa de la promoción empresarial la ampliación de esa gama, en respuesta a una demanda cada vez más exigente y que busca la novedad.

- a) Se entiende por **producto turístico** una unidad de gestión en la organización del espacio turístico, constituida por un complejo de instalaciones dispuestas para el disfrute de estancias de tiempo limitado, de vacaciones, donde el carácter y la organización del

espacio están determinados por las actividades y el modo de vida predispuestos para los que se han de alojar temporalmente (turistas). Urbanísticamente constan de las instalaciones y espacios comunes que han de soportar las actividades preconcebidas para las personas, y se dotan del alojamiento necesario para hospedarlas en modalidades diferentes y acordes con el modo de vida que configura el conjunto.

b) Modalidades de productos turísticos:

I) **Hotel**, en sus diversas categorías reguladas por la legislación sectorial turística. En las áreas turísticas cuyo recurso básico es la naturaleza, los hoteles han de contribuir a mantener y mejorar los valores naturales de aquélla y las posibilidades de contacto con la naturaleza. Se han de concebir con tanto mayor grado de autosuficiencia cuanto mayor sea su categoría, ya que su mejor atractivo turístico está en la amplitud de la gama de servicios que ofrecen para amenizar el tiempo libre con actividades interiorizadas y con amplia capacidad de elección.

II) **Hoteles especializados**. Son hoteles que incorporan como servicios añadidos al del alojamiento —y eventualmente con más protagonismo que él— otras facetas de actividad: conferencias, convenciones, servicios al desarrollo de los negocios, equipamientos de mantenimiento físico, etc., poseyendo además áreas comerciales en las zonas comunes de actividad. Son casos singulares de esta modalidad los hoteles que organizan el alojamiento en apoyo de una actividad que le da razón de ser: hoteles-escuela, balnearios terapéuticos o de asistencia al mantenimiento de la salud, vinculados a actividades universitarias, culturales, deportivas, etc.

III) **Aparthotel**, formado por unidades de alojamiento provistas de sala de estar y de cocina elemental, de manera que puedan realizar la función de apartamento, potenciando de este modo la independencia y la autonomía de los clientes. Se gestionan en régimen hotelero, pudiendo también formar agrupaciones adscritas a un hotel, del que dependen administrativa y funcionalmente, y de cuyos servicios e instalaciones se benefician.

Una versión mejorada del aparthotel es el **hotel de “suites”**, entendido como suma de apartamentos de lujo, cuyo valor para el turista consiste en la imagen y el confort del alojamiento cualificado, pero con servicios centralizados. En áreas no urbanas o de borde urbano pueden adquirir el carácter de poblado u “hotel horizontal”.

IV) El **mega-hotel** es un tipo concebido a partir del aparthotel, que ha extremado sus condiciones de autonomía, imbricación en la naturaleza, montaje de amenidades y equipamiento propio, e incluso de aislamiento, en cuanto que éste y el mayor número de plazas le permite proveer una oferta más exhaustiva a sus clientes. La gama de unidades de alojamiento adecuadas oscila entre las habitaciones dentro de un edificio mayor y los bungalows independientes, o mezcla de ambas modalidades. El hotel puede concebirse también como núcleo central de servicios, apoyando a otros modos de alojamiento. La conjunción de varios hoteles puede servir para generar una demanda más exclusiva atraída por la variedad de piezas autónomas.

En el extremo de sus posibilidades, esta modalidad de oferta turística puede abordar combinaciones o conjuntos de aparthoteles, hoteles y casas unifamiliares de vacaciones, aisladas o en condominio, constituyendo enclaves turísticos autónomos y gestionados unitariamente, que se conocen como **poblados de vacaciones**, denominación que paradójicamente posee connotaciones de menor calidad por el uso que de ella se ha hecho para enclaves de turismo social.

V) El “**resort**” es el producto turístico más complejo, y se organiza alrededor de una oferta turística o equipamiento muy cualificado, dispersando las unidades de alojamiento en un medio natural de singulares cualidades estéticas. La oferta, servicio o equipo que da su razón de ser a estos productos (golf, instalación terapéutica, puerto deportivo, centro ecuestre...) es una gama inagotable y variable con la evolución de las costumbres y valores sociales. Hoy está principalmente ligada a formas agradables de deporte y al cuidado del cuerpo y la salud, en marcos de fuerte exigencia estética y de confort.

- c) **Los conjuntos de unidades de alojamiento de vacaciones o segunda residencia** destinados, análogamente a los alojamientos “turísticos”, a la provisión de hospedaje temporal. Derivan, por complejización y modernización, de las “casas de vacaciones”, de ahí que el servicio de alojamiento pueda obtenerse por el usuario no sólo en régimen de arrendamiento temporal, sino también mediante la previa adquisición en propiedad de una de las unidades, que comparte en régimen de “condominio” (propiedad horizontal), servicios, instalaciones y espacios comunes, afectados en una única parcela al conjunto de las unidades de alojamiento.
- d) **Equipamiento turístico**, constituido por todos aquellos servicios o instalaciones de carácter deportivo, comercial, de esparcimiento y recreo, espacios libres ajardinados, de acceso y disfrute de la naturaleza y, en general, aquellos elementos en los que se apoya la organización de la actividad de los turistas o sirven para organizar su ocio.

En el lenguaje empresarial del turismo se conocen como “**oferta turística complementaria**”. Bajo cualquier denominación, han de entenderse en todo caso como instalaciones imbricadas con los modos de alojamiento, de cuya integración resulta el carácter específico de cada promoción, área o producto turístico. Para la instrumentación urbanística de estos usos en el Plan, definimos tres modalidades:

- I) **Equipamiento adicional en parcela**, cuyo uso dominante es el alojamiento y que está vinculado a éste en su explotación y mantenimiento, bien sea bajo techo continuo en una misma edificación, ya sea en cuerpos o instalaciones independientes dentro de la misma parcela. Son ejemplos característicos de esta modalidad las instalaciones deportivas (piscinas, tenis) de un condominio de apartamentos o casas de vacaciones, los servicios y amenidades de un hotel, los servicios y espacios comunes de un aparhotel, etc.
- II) **Equipamiento adicional en la zona destinada a alojamiento** o de la agrupación de unidades de alojamiento turístico. En esa posición, el equipamiento constituye el elemento caracterizador y aglutinador de la agrupación. Son ejemplos

propios de esta modalidad las instalaciones comunes de un mega-hotel, las de escala pequeña de un “resort”, o las que aglutinan unidades de alojamiento de vacaciones o de segunda residencia.

- III) **Equipamiento turístico en parcela exclusiva**, en la que constituye el uso dominante y/o exclusivo, cuando eventualmente carece de alojamiento. Se entiende en este caso que tal equipamiento constituye por sí mismo un producto turístico, del que es un caso singular al no necesitar alojamiento por la naturaleza de la oferta que organiza. Son casos propios de esta modalidad instalaciones tales como los centros comerciales, parques acuáticos, delfinarios, casinos, etc.

3. Densidad en las Zonas Turísticas

Se define a estos efectos como Zonas Turísticas a las áreas cuyo uso característico sea el alojamiento temporal en sus diversas modalidades.

La densidad se medirá en términos netos respecto a la parcela. A efectos de su contabilidad, sólo las parcelas que queden afectadas a la operación, con indivisibilidad posterior registralmente establecida, podrán contabilizarse como referente para establecer el número máximo de unidades de alojamiento o plazas que puedan edificarse.

En los casos de **hoteles**, por cada plaza se requerirá contar con 70 m² de suelo.

En los casos de **apartamentos “turísticos”**, que cuenten con la previa clasificación de la Consejería de Turismo, se estará a la proporción entre tamaño del apartamento y la superficie de suelo necesaria, que se fija inicialmente en 300 m² por unidad de alojamiento, cualquiera que sea su tamaño y tipo, y que posteriormente en la redacción definitiva del Plan Insular deberá ser ajustada de acuerdo con una gama de tamaños y tipos, a fin de incentivar los de mayor superficie y consiguiente calidad y precio.

En caso de unidades unifamiliares se establece con carácter general una parcela mínima —asimismo dentro de las Zonas Turísticas— de 1.500 m².

Se constata la mejor calidad de las actuaciones unitarias de cierto tamaño, tipo “resort”, que cuentan con alojamiento aglutinado y servido por elementos de oferta complementaria. En consecuencia, se establecen incentivos a su aparición, mediante una regulación que las bonifica, en términos de algo menor cantidad de suelo por plaza y/o unidad de alojamiento, cuando se trate de ese tipo de operaciones.

Así, en las actuaciones que utilicen una superficie de suelo superior a los 10.000 m² o, en el caso de hoteles que superen las 500 plazas (tanto si es unitariamente o mediante un cuerpo central de habitaciones y bungalows anexos servidos por los servicios comunes del hotel), las exigencias de suelo se reducirán respectivamente a 270 m² por unidad de alojamiento o 60 m²/plaza hotelera.

Esa reducción se justifica por disponer de una mayor superficie de suelo en la que tendrán más fácil cabida los “complementos” al alojamiento, incluido un espacio libre cuya adecuación queda asegurada con esos estándares.

Con carácter general, ese tipo de regulación trata precisamente de incentivar la cualificación del “producto turístico” —concebido como tal y no como mera aglomeración de plazas de alojamiento— mediante la expresa autorización para desarrollar con gran libertad la oferta complementaria en parcela, como medio de obtener una rentabilidad en la promoción/explotación de dicho producto adicional a la derivada del alojamiento. Asimismo, obligando a que se dote la parcela de una mayor proporción de suelo libre, se está incentivando que éste sea adecuadamente tratado como medio adicional de revalorizar el producto (y cualificarlo) frente a la alternativa de dejar un suelo que, de otro modo, quedaría ocioso.

En las Normas de urbanización del planeamiento habrán de regularse las condiciones mínimas de ese tratamiento del espacio libre en parcela. El Plan Insular lo establecerá así como directiz para el planeamiento general.

Con este tipo de regulación, basado en la densidad, se ha de destacar que lo que se fija es el estándar de número de plazas/unidades, y no la edificabilidad, que dependerá del tamaño de las unidades de alojamiento que se elija —o de la superficie construida por plaza hotelera—, así como de la edificación destinada a otros usos complementarios, que sólo tendrá como límite un porcentaje (20 %) de la que en cada promoción se destine a alojamiento.

En consecuencia, fijada la densidad, la **edificabilidad es libre**, no vendrá expresamente fijada desde el planeamiento para las zonas turísticas.

Se podrá decir que indirectamente sí se fija, ya que el margen de variación en el tamaño de las unidades de alojamiento es reducido; con ello se estará partiendo de la implícita premisa de la homogeneidad, la cual es precisamente la que se pretende quebrar con esta Norma. Con ella se persigue incentivar —y, podría decirse, provocar— el ingenio empresarial para diversificar los productos turísticos, habida cuenta de la libertad y posibilidades que abre la Norma.

4. Condiciones de forma de la edificación.

Fijada la densidad con edificabilidad libre, será preciso en los Planes fijar la altura máxima —con toda la complejidad que ello implica en la construcción en ladera— y un índice máximo de ocupación, de tal modo que ambas no puedan agotarse a la vez. Es decir, que si se construyen todos los edificios con la máxima altura permitida no se alcance el índice de ocupación establecido y, viceversa, si se pretende agotar éste lo que no se alcance sea el tope de altura. Sin duda, al no fijar la edificabilidad podría llegarse a alcanzar el agotamiento simultáneo de ambos parámetros límite —altura y ocupación— posibilidad teórica que cabría concebir con un tamaño muy superior al habitual de las unidades de alojamiento..., lo que denotaría que se estaría promoviendo un producto de elevado precio y consecuente calidad. El objetivo se habría pues alcanzado incluso en ese caso límite.

Con ese tipo de regulación más libre de la forma —sobre la base de un riguroso estándar de densidad— se está pretendiendo inducir una libertad y variedad de arquitecturas que, a su vez, aparecen como atractivo adicional a incentivar en los productos turísticos.

Estas son las bases, por así decir, “de contenido” del Plan Insular, concebidas para su entrada en vigor inmediata tras la aprobación definitiva de éste, pese a que cuenta con unas disposiciones transitorias que permitan su aplicación igualmente inmediata, a partir del planeamiento general (PG + NN.SS.) que afecte a las Zonas Turísticas establecidas a su vez en el Plan Insular.

A su vez, esas Normas habrán de ser de obligada aplicación en la preceptiva revisión de ese planeamiento municipal a abordar por parte de los Ayuntamientos, de acuerdo con el Plan Insular. Las Normas y Directrices para esa revisión se abordan en el punto siguiente.

VII-2. NORMAS Y DIRECTRICES PARA PROCEDER A LA REVISIÓN DEL PLANEAMIENTO GENERAL MUNICIPAL

- a) Al objeto de adecuar en las Zonas Turísticas la ordenación, y sobre todo la regulación urbanística, a la Normativa del Plan Insular, se revisarán los Planes Generales y Normas Subsidiarias de todos los municipios a cuyos términos municipales afecte la delimitación de aquellas Zonas, fijada en el Plan Insular.
- b) En todos los municipios afectados por las Zona Turística Litoral —definidas en el capítulo anterior— se habrá de proceder a la redacción de un Plan General, sea cual fuera la figura precedente de planeamiento con la que contase.
- c) La extensión y sectorización del Suelo Urbanizable en cada Plan General se establecerá de acuerdo con los siguientes criterios:
 - c.1. Se distinguirá entre las áreas cuyo uso característico sea el de alojamiento temporal y las destinadas a residencia permanente, regulándose consiguientemente de modo diferente cada una de ellas en la Normativa de usos del Plan General.
 - c.2. En el primer caso (alojamiento temporal) todos los sectores de Suelo Urbanizable serán clasificados como Suelo Urbanizable No Programado, estableciéndose las condiciones específicas que, en cada caso, habrán de regir en la convocatoria del correspondiente PAU y en la redacción y desarrollo de éste en Plan o Planes Parciales.
 - c.3. Sólo se aplicará la clase de Suelo Urbanizable Programado a los sectores de residencia permanente o a otros usos urbanos, no turísticos.
 - c.4. Todo sector del planeamiento anterior con destino turístico y que no cuente con Plan Parcial aprobado definitivamente, será reconvertido en los términos del punto anterior.

- c.5. Sólo se podrán establecer sectores destinados al alojamiento temporal en el seno de la Zona Turística Litoral establecida en el Plan Insular.
 - c.6. Fuera de esa delimitación se podrán proponer excepcionalmente —y en las condiciones establecidas en el capítulo anterior— otras actuaciones turísticas en el ámbito de la Zona Turística Discontinua del Plan Insular.
 - c.7. En los sectores de SUNP se podrán incluir áreas destinadas a su preservación natural o agrícola, afectadas al suelo a urbanizar.
- d) Los Planes Parciales que hayan de redactarse en las Zonas Turísticas (con alojamiento temporal y/o Equipamiento Turístico como usos característicos) serán de Servicios y en ellos se aplicarán, además de lo previsto para ese tipo de Planes en el Reglamento de Planeamiento, los estándares establecidos al efecto en el Plan Insular. Adicionalmente, los Planes Generales podrán introducir requisitos específicos en función de las características de los respectivos lugares.
 - e) En la Normativa del Plan se establecerán, con carácter general y siendo de aplicación en todo el suelo edificable (urbano y urbanizable) unas normas de densidad y condiciones de edificación, con los parámetros y características recogidos en el Apartado VII-1 anterior. Ello tiene la finalidad de que toda nueva edificación que se realice en las Zonas Turísticas, a partir de la aprobación de los nuevos Planes se aborde, al menos, con esos parámetros de densidad.
 - f) En los Planes se calculará la densidad bruta de alojamiento en las áreas consolidadas. Esta se comparará con el tope máximo para este tipo de densidad que resultará de multiplicar la máxima densidad neta (en parcela) establecida en el Plan Insular por 0,65. En las áreas en que se constate que esa densidad bruta ha superado ya 1,5 veces el nuevo límite autorizable en los solares que aún pudieran quedar en el interior de ellas, sólo se autorizará la construcción de equipamiento turístico en parcela exclusiva, quedando prohibida toda adición de nuevo alojamiento.
 - g) Excepcionalmente y para el caso de sustitución de edificaciones de alojamiento, dentro de las áreas a las que se refiere el punto anterior, se podrá autorizar la construcción de nuevo alojamiento de acuerdo a los nuevos parámetros de densidad fijados en el Plan Insular.

- h) En cada Plan General, se propondrá la gama de productos turísticos que, de acuerdo con las características del territorio municipal y de sus oportunidades, parezca más conveniente como guía para la promoción privada, de entre los definidos en el anterior Apartado VII-1-2.
- i) En los Planes se establecerá una normativa reguladora de la calidad de la urbanización, con especial atención al acondicionamiento de los espacios libres como complemento ineludible de la edificación.

VII-3. ¿UNA LEY TURISTICO-URBANISTICA DE MEDIDAS URGENTES?

El tipo de regulación propuesta hasta aquí encierra una considerable novedad respecto a la que ha venido siendo habitual en el planeamiento urbanístico de los municipios de base turística, a lo largo de la costa de la Isla.

La conveniencia —o imperiosa necesidad— de aplicar a partir de ahora una regulación distinta —apoyada sobre todo en la variable fundamental de la baja densidad— surge de la situación a que se ven abocadas las áreas turísticas y, en definitiva, por el constatado fracaso del planeamiento convencional para regular y encauzar el desarrollo turístico.

Esa constatación está en la base de los conceptos y propuestas que aquí se han elaborado para el Plan Insular con cierta concreción a pesar de estar aún en fase de Avance. Dada la condición estratégica que se le otorga al turismo, la regulación de su implantación en el territorio se convierte en objeto obligado de este Plan. No obstante, la novedad del tipo de regulación que se propone podría dificultar esa aplicación, por tratarse de una figura que no cuenta todavía con arraigo administrativo. Es más, en ausencia de precedentes, pudiera ocurrir que se entrase en la discusión sobre la capacidad del Plan Insular para introducir una normativa de esa naturaleza, en lugar de debatir la procedencia misma de ese nuevo tipo de regulación.

En la línea de concebir el Plan Insular como un conjunto de decisiones de distinto nivel y carácter, y habida cuenta de la necesidad urgente de encauzar de otro modo el desarrollo turístico en la Isla (y en otras del Archipiélago) podría plantearse la conveniencia de plasmar ya en una ley el tipo de normativa propuesta. Si se alcanza la voluntad política consensuada de su necesidad, podría

obviarse la discusión en relación a la idoneidad de hacerlo mediante el Plan Insular. Si ese consenso no se da, difícilmente éste podrá incluir el tipo de regulación que se requiere, como “golpe de timón” necesario respecto a la inadecuada regulación urbanística convencional.

El precedente de la legislación balear abre un camino que, comprobados ya sus efectos, se podría desarrollar y enriquecer desde el campo urbanístico en el que a su vez incide sobremanera, pese a haberse concebido aquélla desde la Consellería de Turismo de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Este precedente constituye la pieza legislativa de mayor incidencia urbanística que se ha promulgado en España. No obstante, al haberse concebido desde la instancia sectorial responsable del turismo, tan sólo se refiere a su específico objeto competencial: los hoteles y los alojamientos o agrupaciones de éstos que solicitan su calificación como “turísticos”. El efecto indirecto no pretendido es que las promociones, para eludir las condiciones exigidas —generalmente más restrictivas que las del planeamiento urbanístico—, tienden a autoconsiderarse “residenciales” y no “turísticas”.

En consecuencia, y constatada la idoneidad de aplicar una normativa de ese tipo en los asentamientos turísticos, ésta ha de extenderse a todas las modalidades de alojamiento temporal —según se ha argumentado extensamente en este documento— desde la específica aproximación urbanística.

Se propone pues la posibilidad de promulgar una ley en la que se establezca al menos un parámetro general y máximo de densidad para toda modalidad de alojamiento temporal en las islas, así como la delimitación de las Zonas Turísticas en las que se ha de aplicar. La experiencia balear muestra que los parámetros así establecidos “ex-lege” pueden sin problema superponerse a las condiciones de edificación establecidas en el planeamiento urbanístico. No obstante, en una posible ley de este tipo será conveniente imponer además la obligación de abordar la revisión del planeamiento ahora vigente. La imperiosa necesidad actual de cambiar las reglas de juego permite incluso concebir esa ley que se propone como conjunto de medidas urgentes respecto al fenómeno turístico y como medio de responder, de forma más estructural y estratégica, a la “mala” coyuntura por la que se pueda atravesar ahora en Gran Canaria. En ese sentido, la ley podría recoger también algunas de las propuestas respecto a la homologación de los “productos turísticos” que se abordan en el Capítulo VIII siguiente.

VIII

CONSIDERACIONES SOBRE LA PROGRAMACION Y LA GESTION DEL PLAN INSULAR

Es prematuro abordar estas cuestiones desde la fase de Avance. No obstante, parece conveniente apuntar ya algunas cuestiones de procedimiento, tanto en relación con la necesaria selección estratégica de actuaciones que se propone que contenga el propio Plan, como en relación con la gestión posterior.

**VIII-1. ACTUACIONES INMEDIATAS:
ELEMENTOS INFRAESTRUCTURALES
Y OPERACIONES ESTRUCTURANTES
("OPERACIONES ESTRELLA").
ESTRATEGIAS ZONALES Y CRITERIOS
DE PROGRAMACION**

Desde el inicio de este documento, en el punto dedicado a la concepción misma con la que se abordaba el Plan, se ha insistido en la necesidad de imprimirle una doble condición de **estratégico y operativo**.

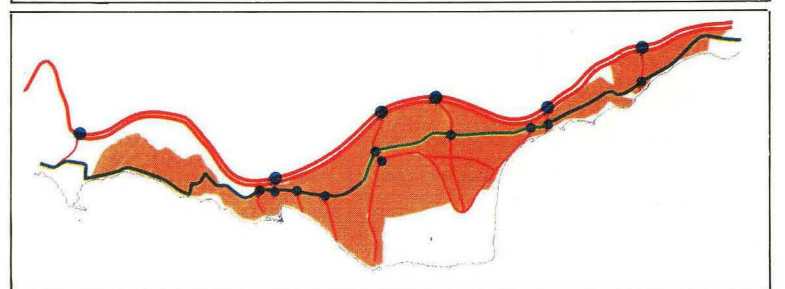
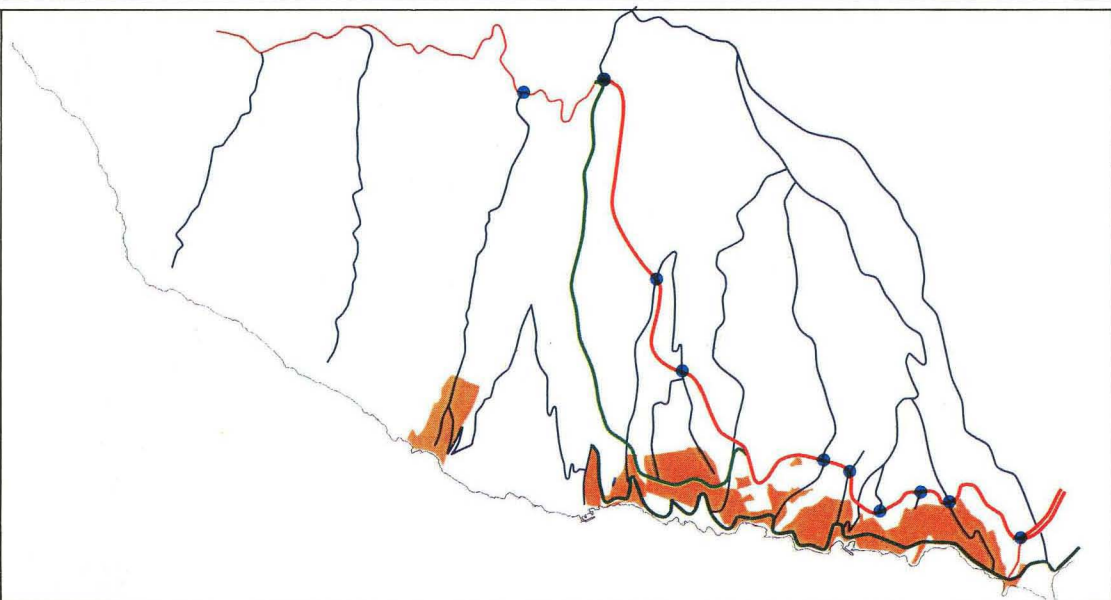
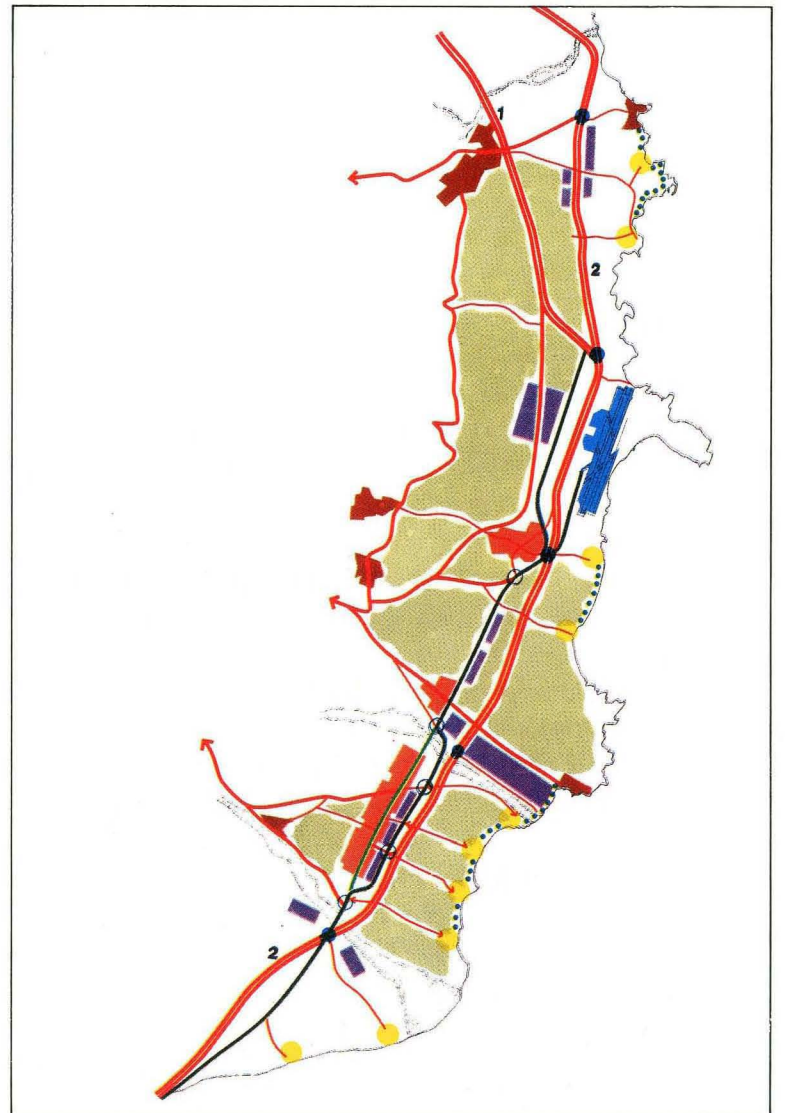
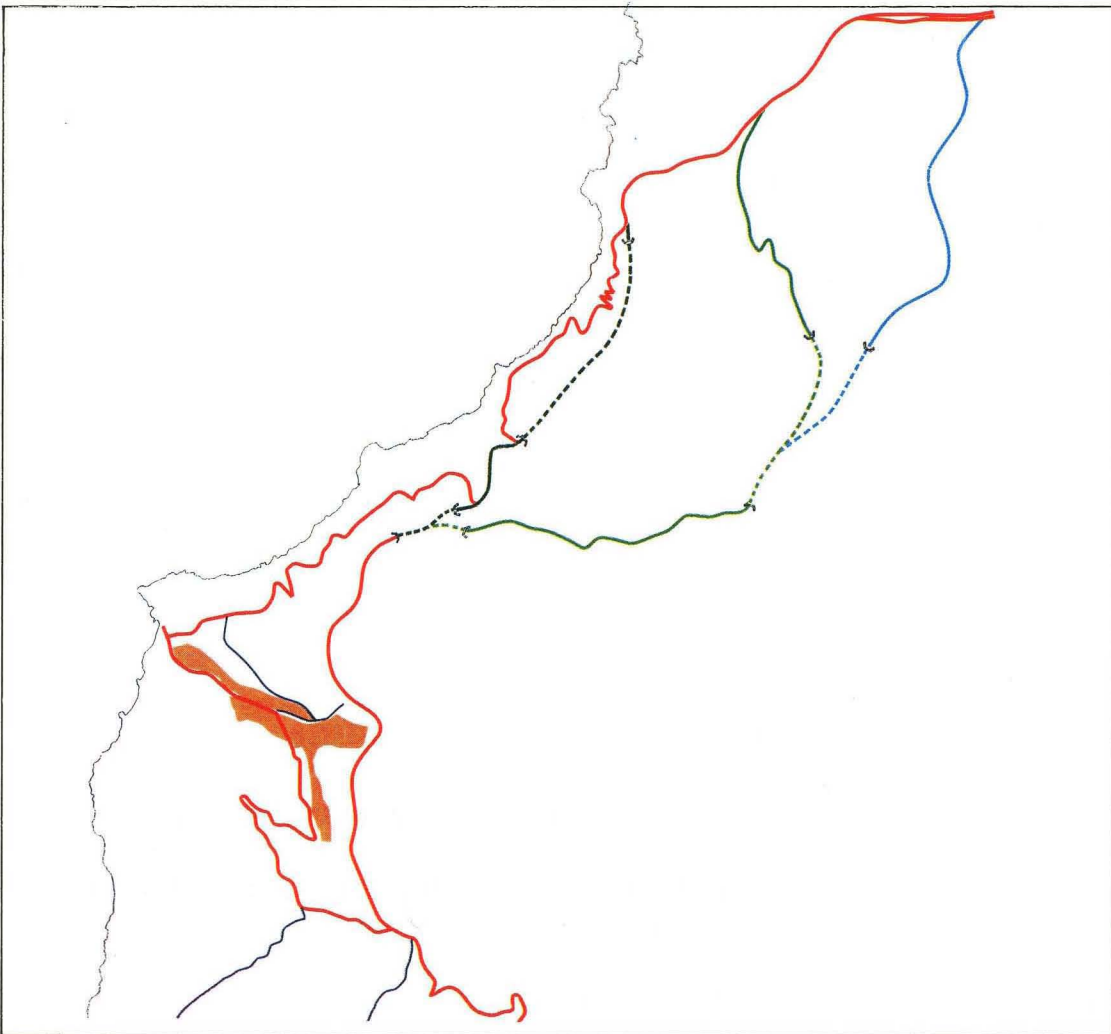
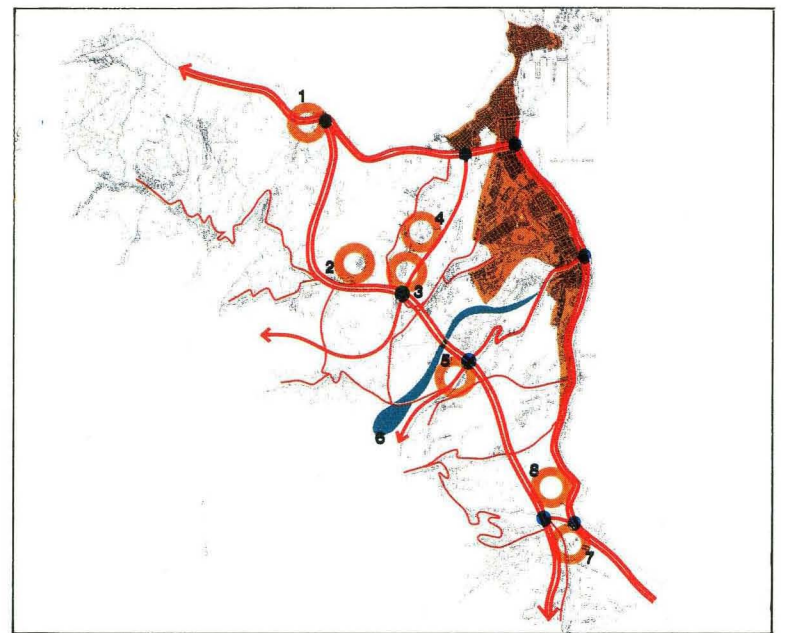
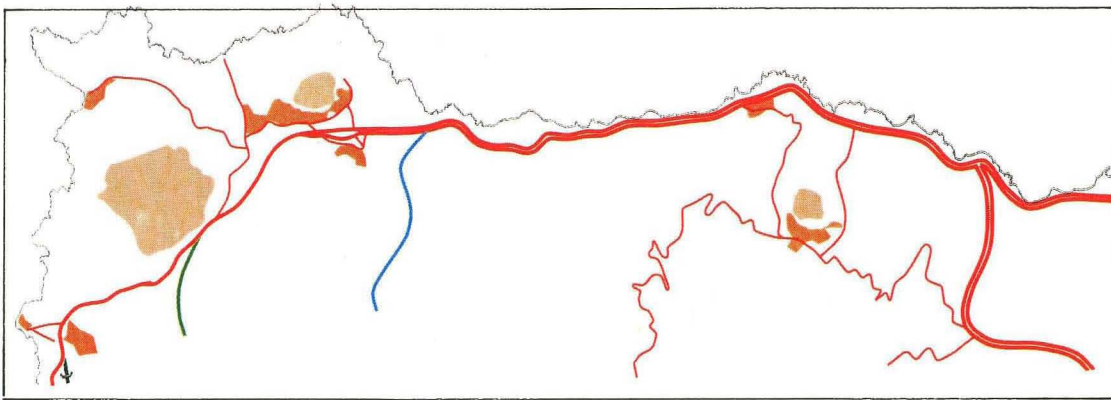
La operatividad del Plan, a su vez concebida estratégicamente, puede y debe reflejarse en la identificación de algunas actuaciones que, una vez establecidas, puedan acometerse de inmediato y mediante procedimientos específicos que permitan realizarlas con cierta autonomía, al margen de los mecanismos urbanísticos habituales de planeamiento, gestión y ejecución.

Ello podrá hacerse en la medida en que el número de esas actuaciones sea reducido, consecuencia de una rigurosa selección de índole propiamente estratégica. Selección que constituirá, así concebida, la médula de la programación del Plan.

La experiencia muestra la extrema dificultad y, en gran medida, la futilidad de toda pretensión de programación comprensiva, ni siquiera en relación con las actuaciones que puedan aceptarse como objeto más propio de un Plan Insular, como son las infraestructurales.

En esa línea parece posible, y sobre todo más eficaz, establecer, a partir de las propuestas de estructura del Plan, una serie de Convenios o Conciertos con los organismos sectoriales inversores. Si éstos se alcanzan, en ellos y no en las determinaciones del Plan, en sí mismas residirá la capacidad de ejecución de las acciones previstas. La dificultad estribará en cualquier caso en trasladar a esos organismos el convencimiento sobre la conveniencia de abordar algunas nuevas inversiones no consideradas antes en Planes y Programas sectoriales, y hacerlo de otro modo a aquél con que habitualmente las acometen, y con otros criterios de diseño.

En consecuencia, desde el Plan se habrá de establecer, junto a un esquema referencial de red insular de grandes infraestructuras (de acuerdo con la propuesta de estructura) una selección de sólo algunas acciones a las que se otorga un papel estratégico, de transformación del territorio.



Las grandes operaciones estructurantes apoyadas en elementos de infraestructura viaria: entorno metropolitano de Las Palmas, corredor Sureste, ciudad turística del Sur, área de barrancos turísticos, conexión Sur-Oeste-Norte, y corredor Norte.

Así han sido ya contempladas en el desarrollo programático de objetivos recogido en el Capítulo VI. Como recordatorio y a modo de selección tentativa de esas acciones estratégicas pueden señalarse:

I) Articulación de Las Palmas y de su entorno metropolitano a la red viaria principal insular mediante la Circunvalación Tangencial y la penetración de la autovía del Norte.

A-1.1. y A-4.1.

II) Apoyo a la reorganización del corredor costero Este, conectando la circunvalación de Las Palmas a la de Telde y creando dos nuevas carreteras de conexión del entorno del Aeropuerto a los núcleos de medianías.

A-1.2. y A-2.1.

III) Acciones de apoyo a la reconstrucción de la ciudad residencial polinuclear del litoral Sureste mediante actuaciones de infraestructuras viarias y urbanísticas.

A-4.2. y A-5.2.

IV) Reconstrucción de enlaces y ejes de conexión entre la Autopista CG-1 y la zona turística del Sur. Acondicionamiento de bordes, y dotación de nuevos enlaces en Morro Besudo y Pasito Blanco.

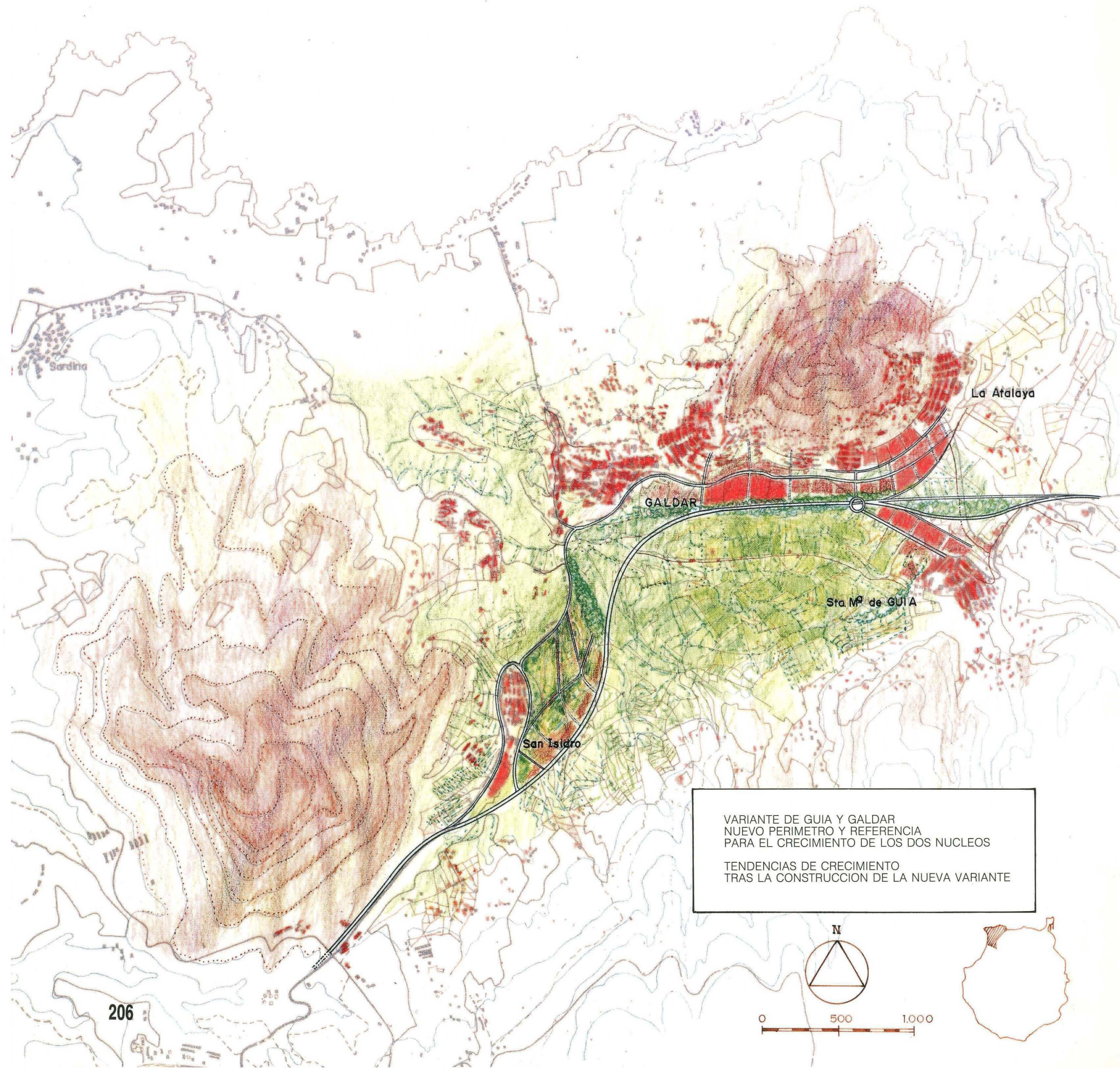
A-1.3.

V) Variante de la C-812 entre Arguineguín y Mogán y enlaces a los enclaves turísticos en barrancos.

A-1.4.

VI) Desdoblamiento de la autovía del Norte (Bañaderos-Guía) y circunvalaciones de Guía y Gáldar.

A-1.6.



Sardina

La Atalaya

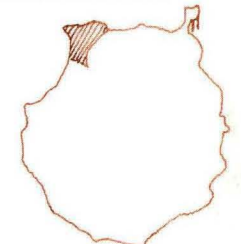
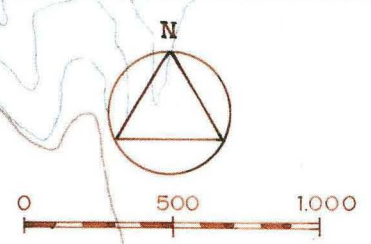
GALDAR

Sra. M^o de GUIA

San Isidro

VARIANTE DE GUIA Y GALDAR
NUEVO PERIMETRO Y REFERENCIA
PARA EL CRECIMIENTO DE LOS DOS NUCLEOS

TENDENCIAS DE CRECIMIENTO
TRAS LA CONSTRUCCION DE LA NUEVA VARIANTE



VII) Acciones comprendidas en el Plan Hidrológico de Gran Canaria. Plantas depuradoras. Desalinizadoras de Guía-Gáldar, Las Palmas III, Telde y Sureste.

A-3.3. y A-3.4.

VIII) Acciones singulares de mejora y complemento de la red viaria interior.

A-1.7.

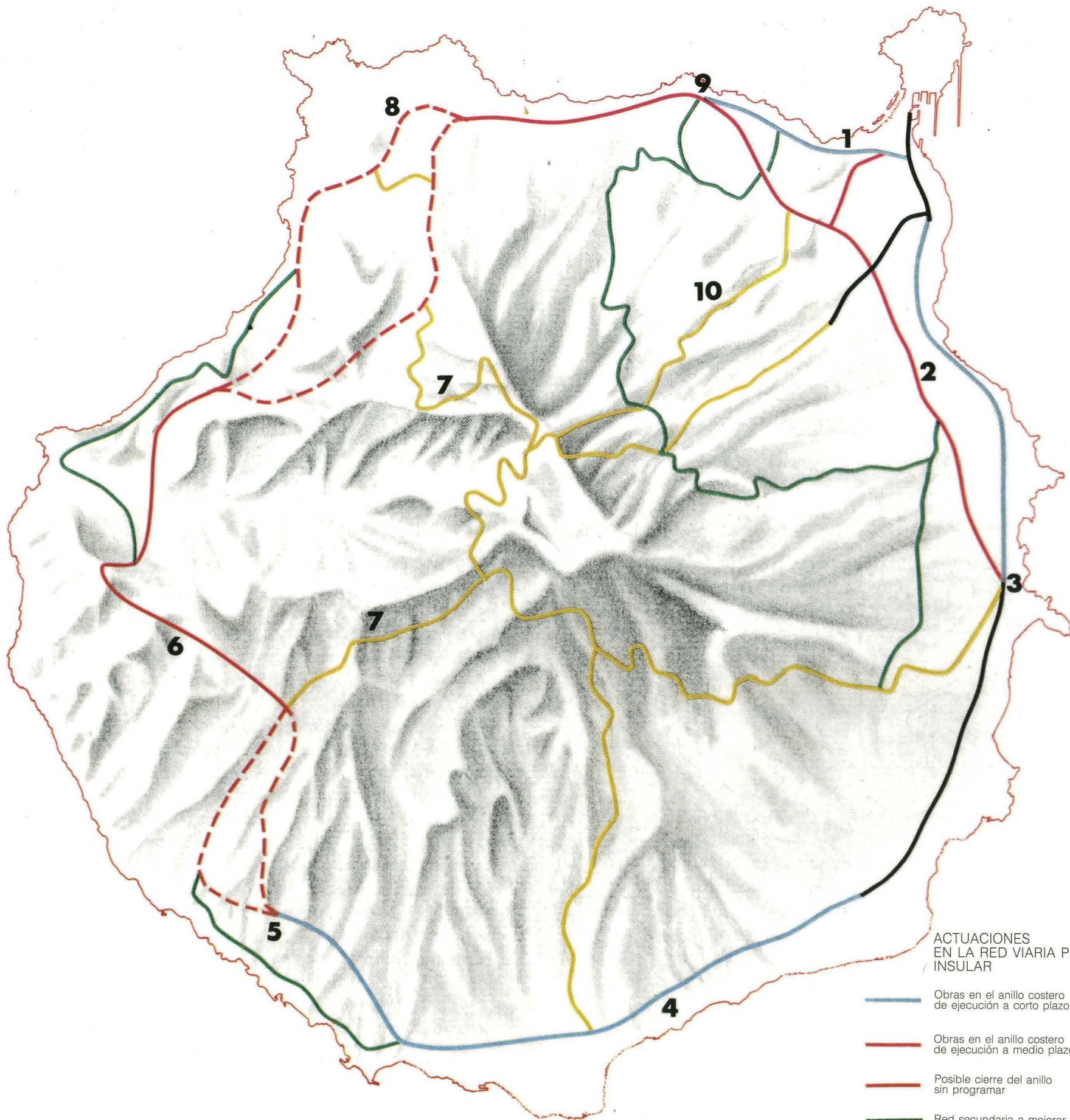
En concreto, las acciones I), II), IV), V), VI) y VII) podrían acometerse de inmediato. En el extremo, si se llega a un acuerdo con la Consejería de Obras Públicas que tiene las competencias para acometerlas, junto con el Cabildo Insular en algunas actuaciones, podrían ejecutarse a partir de la propuesta contenida en este documento de Avance. Su importancia y capacidad estructurante del territorio ya han sido señaladas en el Capítulo VI.

Operaciones Estructurales en enclaves estratégicos. Operaciones Estrella.

Junto a esas acciones relativas a elementos infraestructurales, mayor novedad encierran las que ya hemos denominado Operaciones Estructurales.

Se trata de operaciones integradas, más complejas, cuya localización y carácter están concebidos con criterios estratégicos y cuyos efectos se pretende que sean por difusión en su entorno inmediato y más allá de éste, y que contribuyan a la articulación y reestructuración del espacio insular en su conjunto. No se olvide que éste se contempla unitariamente, a partir de las grandes piezas o subespacios, a cuya integración se tiende, reconociendo a la vez su identidad diferencial desde la que se puede contribuir a crear ese gran espacio de ocio europeo en el que se desarrolla una economía moderna de servicios.

Esas grandes operaciones en enclaves puntuales se han recogido en Capítulo V, como **elementos clave de la estructura propuesta**, en definitiva de reestructuración del territorio insular. Después, han sido descritas en el Capítulo VI, como expresión de los particulares medios seleccionados para desarrollar en términos operativos los objetivos perseguidos. A la vez que se destaca su significación y relevancia estratégica, cabe aquí enunciarlas como relación programática.



ACTUACIONES
EN LA RED VIARIA PRINCIPAL
INSULAR

- Obras en el anillo costero de ejecución a corto plazo
- Obras en el anillo costero de ejecución a medio plazo
- Posible cierre del anillo sin programar
- Red secundaria a mejorar
- Nueva red interior
- Obra realizada

1. Nueva entrada a Las Palmas desde el Norte.
2. Vía tangencial de Telde a Bañaderos.
3. Nuevo acceso al aeropuerto de Gando.
4. Autopista GC-1, tramo Pasito Blanco-Arguineguín.
5. Variante de la C-812 entre Arguineguín y Mogán.
6. Modernización del trazado de la C-810 entre Mogán y San Nicolás.
7. Mejora de los accesos al Suroeste.

8. Variante de Guía y Gáldar y acceso al Puerto de las Nieves.
9. Desdoblamiento de la C-810 entre Gáldar y Bañaderos.
10. Nueva carretera de entrada a Las Palmas desde Tejeda por San Lorenzo, Dragonal y Llanos de María Rivero.

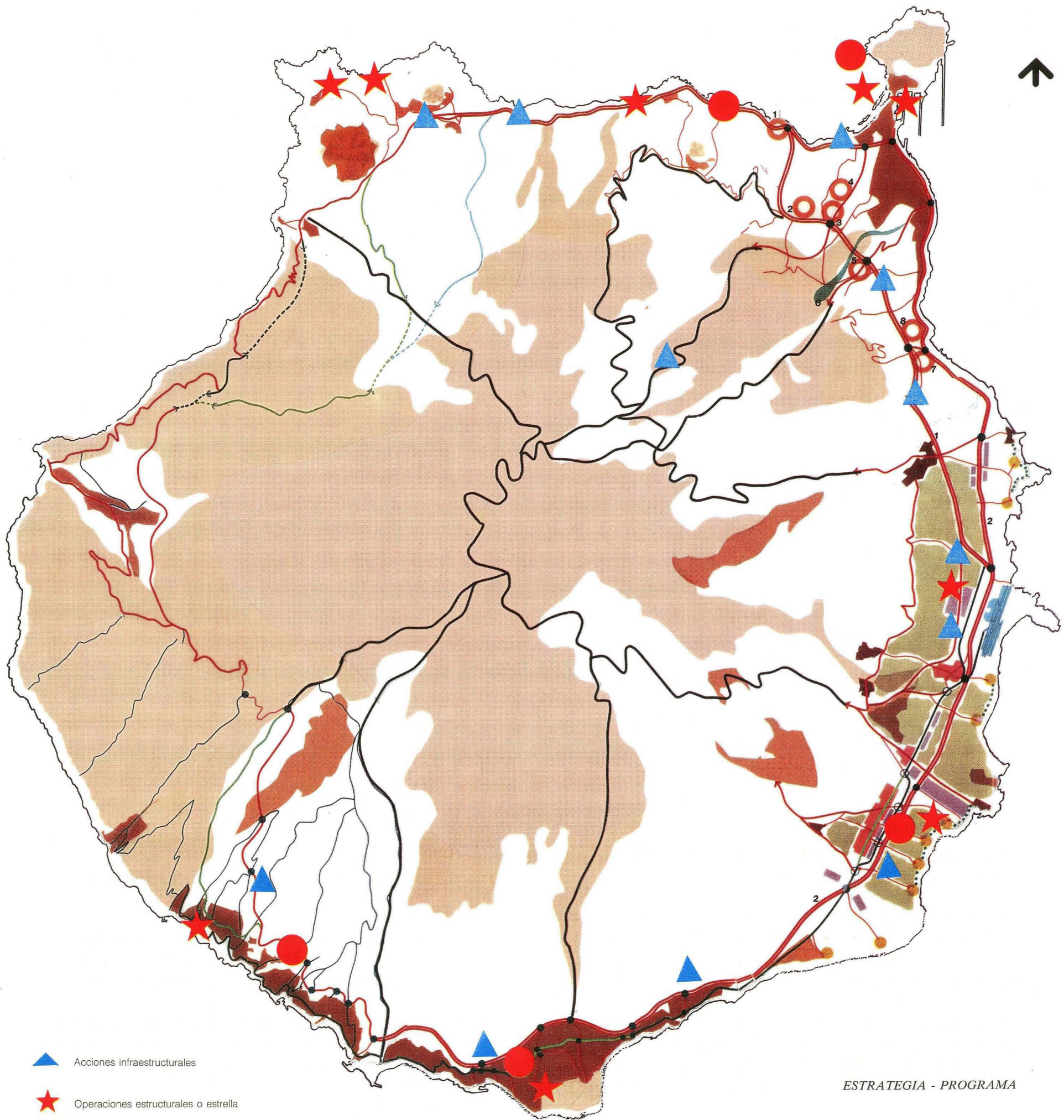
Desde el primer punto de vista —su significación— estas operaciones adquieren la condición de focos de interés en los que se cifra o por los que se apuesta por la cualificación del espacio insular. Pueden así denominarse —de modo que es particularmente adecuado en un espacio turístico— como **Operaciones Estrella**.

Desde la perspectiva de su carácter programático —y de cara a su ejecución directa e incluso inmediata a partir de su inclusión en el Plan Insular— la gestión/ejecución de estas operaciones ha de concebirse asimismo mediante mecanismos y desde plataformas de gestión singulares, que se proponen en el punto siguiente (VIII-2.). Ello se justifica plenamente en cuanto que afecta a enclaves considerados como **de interés insular** e incluso regional.

En principio y como ocurre en relación con las restantes propuestas de todo el Avance del Plan, la selección (estratégica) de Operaciones Estrella es aún tentativa. Ahora bien, ello no quiere decir que se formulen “a modo de ejemplo” de operaciones posibles. Sin duda, su formulación responde a una idea básica: la conveniencia de

afrontar actuaciones de ese tipo como medio eficaz de transformar el territorio. No obstante, la selección tanto de su localización como de su concepción y carácter mismo no responde al intento de ejemplificación. No son algunas entre las posibles. Esa selección constituye una de las principales —si no la fundamental— de las decisiones estratégicas que este Avance contiene, y es desde esa consideración desde la que habrían de ser debatidas.

Se reconoce el riesgo que tiene su presentación aquí, mediante una idea de preformalización. Estas imágenes, y no su carácter y condición, pueden llegar a convertirse en inadecuados objetos de debate. Esas preformalizaciones se hacen como medio constatadamente conveniente de ofrecer una imagen de lo que se pretende. Difícilmente se podría conseguir comunicar lo que se está proponiendo en ausencia de esas primeras imágenes. Ahora bien, éstas sí son necesariamente tentativas. No son estas preformalizaciones el objeto de discusión, sino la conveniencia misma de establecer desde el Plan Insular este **modo** de intervención y la selección que se hace de los enclaves.



ESTRATEGIA - PROGRAMA

Las Operaciones Estrella propuestas son:

- I) Creación de una nueva zona turística en la capital insular apoyada en un equipamiento cultural singular en El Rincón, como actuación inductora de la rehabilitación turística de Las Canteras.
- II) Dotación de un Area-parque empresarial de actividades terciarias, mercantiles e industriales vinculado al Aeropuerto.
- III) Eje equipado en la Circunvalación Tangencial de Las Palmas.
- IV) Creación de un Centro Terciario con imagen de capitalidad atlántica en el Puerto de La Luz.
- V) Reconstrucción de los núcleos costeros en el frente de mar de los Llanos de Arinaga, vinculándolos transversalmente a los asentamientos interiores, ordenando su borde marítimo y equipándolos como polos de actividad urbana y recreativa del corredor costero Sureste.
- VI) Intervenciones puntuales de rehabilitación y acondicionamiento recreativo de la costa Norte: El Puertillo (Bañaderos), El Agujero (Gáldar) y Playas de Canarias y de La Botija (Sardina, Gáldar).
- VII) Tres acciones de restauración de la costa Sur: en la Charca de Maspalomas, Anfi del Mar y tramo comprendido entre la desembocadura de Taurito y Playa de Mogán.

Planes Subinsulares o Documentos Estratégicos de Zona, “de extensión” del Plan Insular.

Como vía adicional, puede ser recomendable establecer desde el Plan Insular unas figuras complementarias y por así decir “de extensión” del Plan Insular, cuyo ámbito fueran espacios sub-insulares.

Estos “Planes” —que podrían no ser tramitados como tal figura formalizada— habrían de presentar, propiamente a modo de “extensión” del Plan Insular, un carácter ordenador-estratégico de grandes áreas del territorio

insular no sólo con personalidad propia sino con características diferenciales, que recomiendan un tratamiento específico.

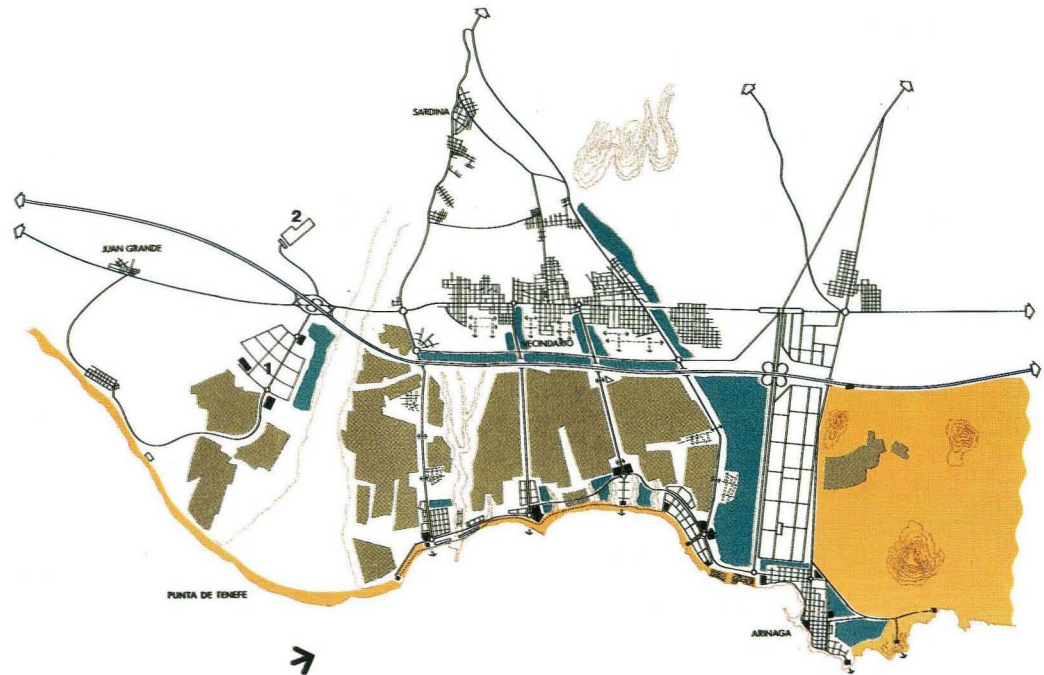
En modo alguno se refiere esta previsión a una especie de Planes Generales Comarcales, comprendido de varios municipios, que hubiese que realizar en desarrollo del Plan Insular. Ello constituiría un paso más en la burocratizada mecánica del planeamiento urbanístico institucionalizado y se convertiría después, presumiblemente, en un lastre.

Por el contrario, estos “Planes”, “Sub-planes”, o “Documentos Estratégicos de Zona”, habrían de particularizar, en algunos de los grandes espacios o zonas que se identifiquen al efecto, la estrategia del Plan Insular, dando lugar a actuaciones concretas consensuadas en la línea ya marcada por éste.

Es más, estos “Planes Subinsulares” o más propiamente “Documentos Estratégicos de Zona”, en la línea del precedente de la región de Madrid ya citado al inicio, podrían abordarse a partir del Avance del Plan Insular, como vía de “construir” el Plan Insular propiamente dicho incluso de un modo alternativo. Ello sería posible si se llegase a alcanzar el consenso interadministrativo que en todo caso ha de ser el imprescindible soporte de todo planeamiento territorial viable y eficaz. Como ya se señaló, esos documentos no culminan —en el precedente madrileño— con una aprobación formal de una figura de planeamiento, sino con la firma de **uno o varios conciertos entre las Administraciones implicadas para llevar a cabo una serie de actuaciones concretas** cuyo desarrollo se encomienda a una de las firmantes o incluso a un ente “ad hoc”, como se propone aquí que se aborden las Operaciones Estrella.

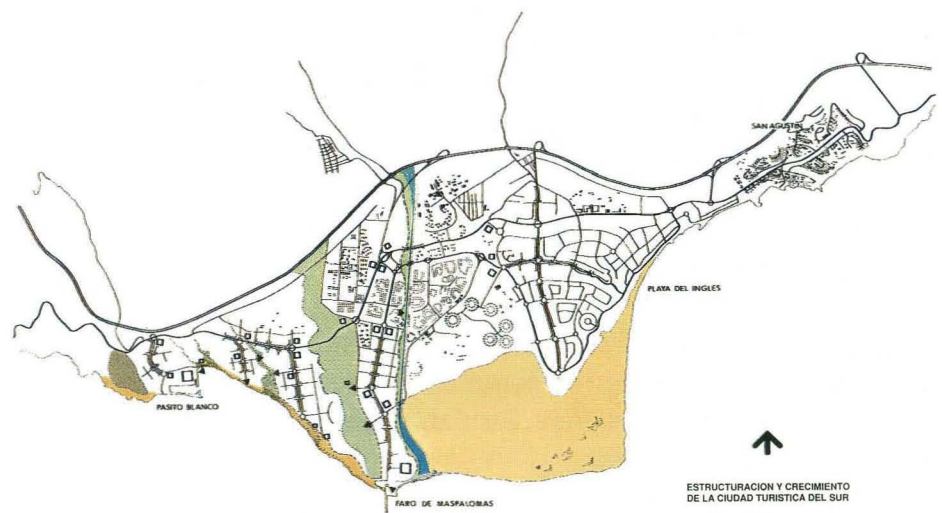
De modo indicativo se seleccionan estratégicamente en este Avance los que parecen imprescindibles:

- I) Ciudad polinuclear residencial de los Llanos de Arinaga.
- II) Playa de Las Canteras (zona de rehabilitación de interés insular) con equipamiento de sus bordes y promoción de la zona turística de El Rincón.
- III) Zona comprendida entre el barranco de Maspalomas y Arguineguín, de extensión de la conurbación turística del Sur para creación de nuevos productos urbanos.



ESTRUCTURA Y ORDENACION INDICATIVA DE LA NUEVA CIUDAD-TERRITORIO DEL SURESTE

- ← ASOMADAS AL MAR
- EQUIPAMENTOS
- CULTIVOS
- ESPACIOS PROTEGIDOS
- POSIBLES CRECIMIENTOS EN BORDE DE VIAS
- 1 AREA DE SERVICIOS COMERCIALES LIGADA AL BORDE DE LA AUTOPISTA
- 2 AREA DE DOTACIONES SOCIALES SOBRE LA LADERA



ESTRUCTURACION Y CRECIMIENTO DE LA CIUDAD TURISTICA DEL SUR

- ▽ ASOMADAS
- EQUIPAMENTOS
- CENTROS DE ATRACCION TURISTICA
- ESPACIOS PROTEGIDOS

Algunos ámbitos indicados para la aplicación de “Planes Sub-insulares” o “Documentos estratégicos de Zona”.

- IV) Territorio de barrancos paralelos entre Arguineguín y Mogán, de implantación de resorts turísticos aislados en los barrancos, reorganización de la accesibilidad y reconstrucción del borde costero.
- V) Tramo costero Norte entre Bahía del Confital y Punta del Mánol, de establecimiento de equipo recreativo de escala metropolitana y uso común al sistema de asentamientos interiores y a Las Palmas.

VIII-2. LA HOMOLOGACION DE LOS PRODUCTOS TURISTICOS Y EL CONTROL DE LOS RITMOS DE PRODUCCION DE NUEVA OFERTA TURISTICA

Aceptada la condición atribuida de hecho al planeamiento urbanístico —instrumento de control de la producción de oferta turística— se trata de concebir éste en términos de homologación de productos frente al método de atribución de genéricos derechos de edificar, en la línea que se argumentó en el Capítulo IV.

Hacia la homologación de los productos turísticos.

Esta posibilidad, en términos operativos, se apoya en primer lugar en la definición, no sólo conceptual sino normativa, de esos productos, que ya ha sido antes apuntada. Una vez establecido el concepto normativo, se trata no sólo de incentivar la aparición de productos más innovadores y sofisticados —que puedan captar nuevas demandas—, sino también de instrumentar el modo de controlar esa producción.

En el marco de la legislación urbanística vigente, la posibilidad de articular ese control depende a su vez de la utilización de la categoría de Suelo Urbanizable No Programado. La aplicación de esta categoría no puede concebirse como algo secundario. Sólo con ésta y desde ésta pueden arbitrarse otros mecanismos de control distintos a los de la mera aprobación o rechazo —de hecho, siempre reconducido a aprobación con condiciones— de Planes Parciales residenciales, a lo que hasta ahora se

ha reducido —una vez clasificado el suelo en el planeamiento general— la capacidad de control de las autoridades urbanísticas.

Más allá de la clasificación del suelo y de la delimitación de sectores en el Suelo Urbanizable, la aplicación de la categoría de No Programado y el uso de los PAU permite introducir, desde los Planes Urbanísticos, en cada caso y de modo singularizado, las características de los posibles productos a implantar en cada sector. Esta constituye la primera medida operativa de “homologación”.

La homologación propiamente dicha se produciría en la convocatoria del correspondiente Concurso, en el que podrían además introducirse, asimismo de modo particularizado, exigencias y contrapartidas de acuerdo con la consideración estratégica y con el valor de oportunidad que se otorge —en el momento en que se proponga— al producto que se pretenda producir.

En el PAU, en cada uno de los PAU —como figura que se abre a esa especificidad en mayor medida que las restantes previstas en la legislación— se podrían plasmar esas características particularizadas, necesariamente concertadas entre las autoridades urbanísticas y los particulares.

El papel de control más directo, de acuerdo con la distribución de competencias urbanísticas, recae en los Ayuntamientos. Junto a su planeamiento éstos podrían establecer, en función de las oportunidades que ofrece su territorio, una gama de productos por los que apuestan y que por consiguiente habrían después de encontrar mejor acogida en las propuestas de los promotores privados.

Estos son los que, en todo caso y en respuesta a una demanda potencialmente más exigente y diversificada, han de saber encontrar esos nuevos productos. No obstante, el hecho de que los Ayuntamientos alentasen expresamente la aparición de éstos podría incentivar a aquéllos a hacerlo. El Plan Insular podrá incluir como directriz —y de acuerdo con su estrategia— la conveniencia de que los Ayuntamientos hagan esa enunciación de productos junto con su planeamiento o además de éste.

El Cabildo, una vez adoptada la estrategia aquí expuesta y puesto en marcha el Plan Insular, puede llegar a jugar un papel protagonista en esa homologación, tanto con

el aliento e incentivo —incluso subvencionando actuaciones privadas o apoyándolas mediante otro tipo de acciones de inversión— de nuevos productos turísticos, como dirigiéndolos a su localización más idónea. A la vez, en el contraste y aprobación —en la que deberá participar— de los PAU correspondientes habrá de contribuir a la homologación “dirigida” de esos productos.

Por último, la Comisión de Urbanismo de Canarias, como responsable en último término de aprobación de los PAU, ha de constituir la instancia de homologación final de los nuevos productos, corrigiendo los desajustes, insuficiencias o rutinarias redundancias de productos semejantes a los que hasta ahora se han venido produciendo.

El establecimiento formal de incentivos para la aparición de nuevos productos remite a una línea ya apuntada, en similitud con las políticas de industrialización o, recientemente, de reindustrialización. La aplicación de esos incentivos podría constituir un medio, al alcance del Cabildo Insular y del Gobierno de Canarias, para conseguir la implantación en el territorio de esos nuevos productos. Su introducción constituiría la más rotunda verificación de que se confiere un papel estratégico al turismo como actividad económica, alternativa en Canarias al papel que con esos precedentes se ha asignado a la implantación de industrias. ¿Por qué la negativa a otorgar esos incentivos a la actividad terciaria y en particular al turismo?

Para el establecimiento de esos incentivos, se podrían canalizar fondos europeos del FEDER, a cuya asignación el Cabildo podría contribuir aportando criterios territoriales desde su visión estratégica sentada en el Plan Insular.

Esos incentivos habrán de dirigirse tanto a conseguir la creación de nuevos productos —con nuevas modalidades de alojamiento temporal y con una nueva composición de éste y del equipamiento turístico— como, y sobre todo, a la aparición de lo que se ha denominado equipamiento turístico en parcela exclusiva, con la finalidad de mejorar y cualificar las áreas turísticas ya consolidadas, insuficientemente dotadas sobre todo de esas amenidades.

En esa misma línea —y también remitiendo al precedente de la Comunidad Balear, pionera en las medidas de política turística de recualificación de la oferta—, se podrían asignar fondos para la **mejora de la urbanización, embe-**

llecimiento y mejor dotación de las zonas turísticas. Esos fondos se ofrecerían a los Ayuntamientos, que habrían de ingeniar esas mejoras y presentar proyectos ante el Cabildo y/o el Gobierno de Canarias, que distribuirían estratégicamente esos recursos, premiando la innovación y la capacidad municipal de argumentar su necesidad en función de las carencias de sus zonas turísticas. Así se ha previsto en el Programa B-5. del Capítulo VI de este Plan.

Semejante procedimiento se podría arbitrar en relación con la inversión privada, destinando otros recursos a incentivar, asimismo, las propuestas de ejecutar elementos dotacionales lucrativos de equipamiento turístico.

En esa línea, junto con el control de los PAU, se podría favorecer e incentivar la realización de productos diversos y nuevos, incluso en áreas consolidadas. Uno de esos “incentivos” podría ser, en este último caso, la modificación del planeamiento para permitir la ejecución de esos elementos dotacionales, con un procedimiento semejante a la declaración de interés social. No obstante, la figura del PAU constituye el principal cauce e instrumento con que se cuenta en la actualidad para propiciar la aparición de nuevos productos.

Se insiste en esa figura de planeamiento ya que, pese a no haberse apenas utilizado, es dentro de las existentes la que contiene mayor potencialidad. No obstante, si, como antes se ha sugerido, se llegase a promulgar una ley específica turístico-urbanística de nuevo cuño, en ésta se podría establecer con mayor precisión y funcionalidad una nueva figura, también específica, para su aplicación en la línea de homologación del producto turístico que aquí se propone. En documentos anteriores de la elaboración del Plan Insular, esa figura se llegó a concebir con la denominación de **Plan Operativo de Zona**, recogiendo esa condición de cualificación diferenciada y dirigida a la ejecución potencialmente incentivada de nuevos productos. Es decir, concebido desde una expresa doble condición de figura de planeamiento y de soporte de decisiones de actuación directa.

El control de los ritmos de producción de nueva oferta.

El control de esta producción ha estado remitido de hecho hasta ahora al mercado. La suma de decisiones que, desde el planeamiento parcial y en cada uno de los municipios

turísticos, se iban acumulando con efectos diferidos en el tiempo desde su aprobación, ha venido dando lugar a sucesivas crisis de sobreoferta, como ha ocurrido en 1989.

Esas decisiones se apoyaban en expectativas surgidas años atrás en momentos de euforia sobre la base de expectativas de aumentos de la demanda. Los años de desfase entre las decisiones de invertir y sus efectos en el mercado tienden y tenderán siempre a producir coyunturas desfavorables, sobre todo en la medida en que se mantuviese la tendencia a la producción de productos homogéneos de alojamiento masivo y en una proporción que siempre viene superando todo incremento de la demanda.

Sería no sólo ingenuo sino inadecuado y contraproducente pretender falazmente introducir mecanismos de control cuyos antecedentes habría que encontrar en los intentos, siempre fracasados, de planificación centralizada. La inversión turística, como toda inversión, ha de encerrar riesgo —precisamente la aparente reducción de éste ha llevado a muchas decisiones inadecuadas en el pasado— y la promoción privada ha de saber responder empresarialmente ante éste.

No obstante, aparece como objetivo instrumental el control y encauzamiento de los ritmos de producción. Al menos, parece imprescindible que se llegue a alcanzar un cierto grado de conocimiento y conciencia colectivos del proceso que se está desarrollando. Condición necesaria para ello es la información, pero no sería suficiente. En la medida —como en todos los demás aspectos— en que se confiara al turismo una condición estratégica, se requiere un mayor control de su producción.

Sin remontarse a ejemplos de otros sectores, objeto de atención en otros momentos estratégicos, como pudieran ser los de las industrias básicas —o, en el extremo, la producción de armamento— la modalidad de control podría encontrar un precedente más cercano a éste de la producción de oferta turística de alojamiento: el de la producción de Vivienda de Protección Oficial. Respecto a ésta se establece un cupo —desde una doble perspectiva de la necesidad, siempre valorada de forma ponderada respecto a otras, y de los recursos disponibles— respecto al cual se van recibiendo solicitudes, que lo cubren o no, de acuerdo con la coyuntura económica y, por tanto, en gran medida en función de si se han establecido en cada momento las condiciones adecuadas de incentivo.

Pues bien, aunque en modo alguno se puede asimilar la producción de alojamiento turístico a la de viviendas sociales, el procedimiento utilizado para incentivar la producción sí puede adoptarse como referencia.

Se podría pues establecer un “cupo” de crecimiento de la oferta, de acuerdo con las circunstancias y expectativas —que habría por tanto que analizar y evaluar previamente, lo cual sería de gran interés en todo caso— respecto al cual se irían aprobando solicitudes de nuevos desarrollos. Estas podrían canalizarse, precisamente, mediante PAU. Los concursos de éstos podrían remitir a un control centralizado respecto al ámbito insular, que podría ser decisivo en la medida en que se estableciesen incentivos y que sería al menos indicativo en el caso de que no existieran éstos.

Anualmente o bianualmente se convocaría un gran Concurso solicitando propuestas de inversión. En la convocatoria se indicarían las características de los productos que se estiman en ese momento más convenientes o incluso aquéllos que van a ser objeto de incentivos. Ese Concurso adoptaría, como “tablero de juego” territorial, el conjunto del espacio de la Isla comprendido en las Zonas Turísticas establecidas en el Plan Insular —o uno específico en cada convocatoria— al que habrían de referirse las solicitudes. Contempladas éstas en su conjunto, se seleccionarían aquellas que mejor respondiesen a los objetivos preestablecidos en la convocatoria.

Ese control “centralizado”, si bien siempre estaría justificado en términos conceptuales —ante la caótica, indiscriminada y homogénea producción anterior de alojamiento turístico carencial— seguramente sólo se legitimaría sobre la base de la concesión de incentivos, como ocurre en todos los precedentes que se han referido —industriales, vivienda— y que en último término responden a la consideración estratégica del sector y de su producción... que, por tanto, reclama incentivos para asumir tal papel

Resultará quizás extraño, o al menos sorprendente, que se proponga esa asimilación de la producción turística a otras que han sido incentivadas. Hasta ahora la producción de oferta turística se ha entendido siempre que salía sola... y ¡en qué medida! La asimilación se justifica no obstante plenamente ante la pretensión de conseguir **otro tipo de oferta turística**. Se trata de incentivar:

- a) Nuevos productos en el crecimiento de la oferta turística diversificada.
- b) Oferta complementaria en las Zonas Turísticas consolidadas.
- c) Sustitución de la oferta existente para responder asimismo a una demanda más diversificada.

Los controles “insulares” de la producción, que habría de protagonizar el Cabildo, no pueden verse tan sólo como controles administrativos, en línea con los de carácter urbanístico. Su legitimización se ampliaría si se conciben como un control al que contribuyen asimismo los representantes de las fuerzas sociales: patronales, sindicatos y otras asociaciones articuladoras del tejido social. La constitución de una especie de Consejo Económico y Social como Comité Asesor en relación a ese tipo de controles, aún con una función consultiva, permitiría en mayor medida su implantación que, en todo caso, sólo puede concebirse tras el reconocimiento del papel estratégico, decisivo, del turismo en la Isla.

La existencia de esos “Comités”, complementarios y asesores de la Administración no es práctica habitual en España. No obstante, en otras regiones turísticas en el mundo —donde se ha reconocido la condición estratégica de motor de la economía del turismo— esos Comités han llegado a jugar un papel decisivo.

Desde esas instancias y procedimientos, que aquí no pueden sino plantearse de modo tentativo —dirigido a ser objeto de debate— se podrían encauzar los ritmos de producción de oferta turística. El número agregado de camas, cuestión hoy tan polémica y a la que se asigna tanta importancia —igual que al número agregado de turistas— pasaría sin embargo a un segundo plano en la medida en que se consiguiese cualificar y diversificar esa oferta... y la propia demanda atraída.

En todo caso, esos controles, se dirigirían precisamente a filtrar —y por tanto a disuadir— las propuestas de ampliación de esa oferta en los términos homogéneos y descualificados que en su mayor parte se han venido produciendo hasta ahora. Como ya se ha dicho, Gran Canaria debería reducir al mínimo los incrementos de oferta masificada. Cuenta ya con un stock suficiente, cuya mejora y cualificación (al menos complementándola con otros atractivos y también mediante su sustitución pro-

gresiva) es lo que hay que propiciar, junto a la apuesta por contar con nuevos productos turísticos dirigidos a otras capas de demanda, cuantitativamente menores pero cuya incidencia económica puede ser muy superior.

VIII-3. ENTES U ORGANISMOS ESPECIFICOS PARA GESTIONAR Y EJECUTAR LAS PROPUESTAS ESTRATEGICAS DEL PLAN INSULAR

El protagonismo en la producción de oferta turística corresponde sin duda a la iniciativa privada. Si desde la Administración —desde el conjunto de Administraciones públicas— se reconoce la necesidad de intervenir y controlar su proceso de producción, ello ha de llevar en todo caso a la **articulación de decisiones concertadas**, tanto entre esos distintos niveles como entre éstos y la iniciativa privada. Ello no sólo se ha de dar en la adopción de decisiones, sino en las instancias que gestionen y ejecuten las actuaciones.

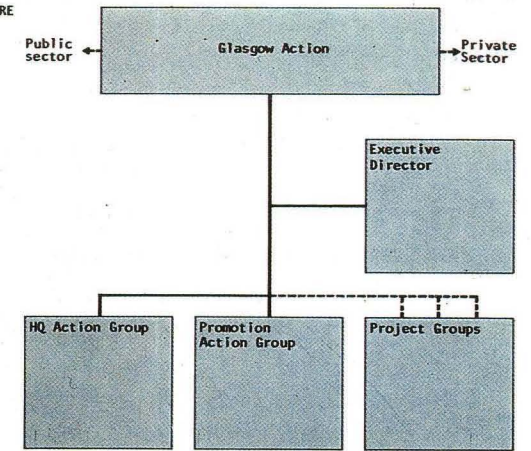
Ya se ha propuesto la conveniencia de “excluir” de los procesos decisionales y de gestión algunos enclaves de interés insular en el territorio, para ejecutar actuaciones estratégicas. Así se concibe la ejecución de las Operaciones Estrella, sobre la base previa del consenso interadministrativo que permita esa “exclusión”.

Alcanzando el concierto expreso respecto a esa identificación-exclusión, su gestión podría encargarse a **empresas públicas, mixtas o incluso privadas** que, mediante concesión administrativa y, en último término, mediante expresa delegación de todas las instancias que suscriben el concierto, procediese a su ejecución desde una concepción propiamente empresarial.

GESTUR constituye precisamente un precedente canario de este tipo de entes empresariales de gestión/ejecución. Así como ocurre con los incentivos sectoriales, también ese precedente ha venido siendo considerado hasta ahora como sólo utilizable para hacer una gestión, por así decir, “social”. Sin embargo, cuando hoy se concibe que se promocionen de este modo parques empresariales ¿por qué no podría GESTUR —u otras empresas similares o con composición mixta público-privada— promocionar el desarrollo de operaciones como las que se proponen en este Avance de Plan?

Esquema organizativo/programático básico de la acción en Glasgow.

PROPOSED ORGANIZATION STRUCTURE FOR GLASGOW ACTION



DIRECTOR



CHAIRMAN, MACFARLANE GROUP (GLASSMAN) PLC, CHAIRMAN, GUINNESS PLC.



CHAIRMAN, SCOTTISH MUTUAL ASSURANCE SOCIETY, DEPUTY CHAIRMAN, TSB SCOTLAND.



DEPUTY CHAIRMAN AND MANAGING DIRECTOR, SCOTTISH TELEVISION PLC, DIRECTOR, SCOTTISH OPERA THEATRE ROYAL LTD.



PARTNER, CROUCH & HOGG, DIRECTOR, GLASGOW CHAMBER OF COMMERCE.



LEADER, STRATHCLYDE REGIONAL COUNCIL, BOARD MEMBER, SCOTTISH EXHIBITION & CONFERENCE CENTRE LTD.



SENIOR PARTNER, ROSS HARPER & MURPHY, PRESIDENT, LAW SOCIETY OF SCOTLAND.



PRINCIPAL, UNIVERSITY OF STRATHCLYDE, BOARD MEMBER, BRITOL PLC.



PROGRAMME EXECUTIVE



PROGRAMME OFFICER



CHAIRMAN, DRUMARD LTD, MEMBER, SCOTTISH COUNCIL DEVELOPMENT & INDUSTRY.



MANAGING DIRECTOR, GEORGE O'HARA & CO LTD, DIRECTOR, GLASGOW OPPORTUNITIES ENTERPRISE TRUST.



CHAIRMAN, SCOTLANDER PLC, CHAIRMAN, CB SCOTLAND EDUCATION & TRAINING COMMITTEE.



MANAGING DIRECTOR, WHITE & MACKAY DISTILLERS LTD, DIRECTOR SUI LTD.



HONORARY CITY TREASURER, GLASGOW DISTRICT COUNCIL, CHAIRWOMAN, MAYEST LTD.



FOUNDER PARTNER, DUNC & SMITH, PAST PRESIDENT, GLASGOW CHAMBER OF COMMERCE.



CHAIRMAN, CUMBESEDALE BANK PLC, MEMBER OF COUNCIL, INSTITUTE OF DIRECTORS.



Composición del Comité que dirige el Programa "Glasgow in action", con participación de la sociedad civil, más allá de las instituciones públicas.

Los suelos propuestos para constituir reservas municipales serán los que figuran en el Informe Territorial.

En prueba de conformidad las partes intervinientes firman la presente acta en el lugar y fecha indicados en el encabezamiento.

D. Joaquín Leguina
Excmo. Presidente de la Comunidad de Madrid.

D. Eduardo Mangada
Consejero de Política Territorial.

D. Eugenio Royo
Consejero de Economía.

D. Pedro Bermejo
Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla.

D. José Aranda
Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alcorcón.

Página final del Documento estratégico de la Zona Sur de Madrid: las firmas de los responsables autonómicos y municipales que ha permitido pasar a la actuación así concertada.

D. Jose Quintana
Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Fuenlabrada

D. Pedro Castro
Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Getafe

D. Fernando Abad
Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Leganés

D. Bartolomé González
Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Mostoles

D. Carlos Fenik
Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Pinto.

La concesión administrativa podrá ser un medio adicional de incentivo discrecional mediante el que canalizar iniciativas estratégicamente consideradas como significativas.

Junto a estas nuevas plataformas de gestión/ejecución empresarial, el campo se debería abrir a entes, más o menos formalizados, no sólo de colaboración público-privada —como los Comités antes sugeridos— sino también de coordinación interadministrativa. Con ello se tendería a superar el rudimentario y reduccionista tratamiento conflictual de los Planes Urbanísticos, en esa secular pugna entre Ayuntamientos y Comisión de Urbanismo respecto a las cantidades o en relación a la aprobación misma de esos Planes. Comisiones Interconsejerías, Consejerías/Cabildo, Comités, Comisiones de Seguimiento... son fórmulas atípicas que habrían de contemplarse.

Podría decirse que la formulación de este tipo de propuestas desborda el marco de un Plan Insular. No resulta así en la medida en que éste se contemple, se insista, de modo operativo como un conjunto de decisiones de

distinta índole y nivel. En todo caso, en la medida en que la elaboración del Plan se considere un momento adecuado para hacer balance y proponer una renovada estrategia, y en ésta se haga una apuesta tan rotunda por el turismo —dirigida a conseguir que éste se tome “en serio”—, está plenamente justificada la introducción de las propuestas que aquí se formulan.

También podría argumentarse respecto a la complejidad de los instrumentos y procedimientos que se proponen..., que desbordan la capacidad de las actuales Administraciones. Ello seguramente es así. No obstante, la complejidad instrumental trata de responder a la que de hecho presenta el fenómeno que se quiere encauzar. Si las Administraciones Canarias no saben responder adecuadamente a esa complejidad inherente al fenómeno turístico, como sector moderno que tiene sus raíces en el propio desarrollo de una sociedad del ocio y de una economía terciarizada, se habrá perdido una oportunidad histórica de este territorio con condiciones exclusivas, para el que se ha propuesto el objetivo de construir el gran espacio subtropical de ocio europeo. Ante todo, este Avance pretende suscitar esta cuestión... y asumir este gran reto.