

DOCUMENTO TÉCNICO DE LA FUNDACIÓN CÉSAR MANRIQUE  
**TERRITORIO, TURISMO Y SOSTENIBILIDAD EN LANZAROTE:**  
**PROPUESTA DE ACTUACIONES INMEDIATAS Y A MEDIO PLAZO**

ELABORADO POR FERNANDO PRATS

DOCUMENTO DE SÍNTESIS

(Abril 2004)

**PROPUESTA DE ACTUACIONES INMEDIATAS Y A MEDIO PLAZO EN  
RELACIÓN AL DESARROLLO TURÍSTICO TERRITORIAL DE LA ISLA**

Las propuestas contenidas en este informe tratan ofrecer una perspectiva de trabajo concreto, inmediato y a medio plazo. Asimismo, la propuesta define una línea de trabajo basada en procesos reglados y transparentes con la garantía de sucesivas fases de información y participación pública, sin que ello suponga una limitación a las iniciativas de negociación y concertación complementarias que legítimamente se quieran desarrollar desde las instituciones insulares.

**A. Propuestas de desarrollo inmediato (seis meses a un año)**

**A.1. Asumir las importantes medidas de contención urbanística aprobadas en las Directrices Regionales (Ley 19/2003), en vigor desde abril de 2003**

La aprobación de las Directrices Generales y del Turismo de Canarias en abril de 2003 ha conllevado al establecimiento automático de una serie de importantes medidas de contención del crecimiento turístico contempladas en algunas de sus Disposiciones Adicionales y Transitorias. En concreto, las que afectan más significativamente a la isla son las siguientes:

**Disposición Adicional 4ª.**

Esta Disposición establece importantes medidas con relación a la clasificación y categorización de suelos con destino total o parcialmente turístico que no disponen de Planes Parciales aprobados definitivamente o que disponiendo de los mismos, por causas imputables al promotor, no hayan culminado sus deberes urbanísticos o no tengan aprobado su proyecto de urbanización (ver detalle en la Ley 19/2003).

En concreto, la adopción de estas medidas significa que en Lanzarote, desde abril de 2003, de acuerdo con los estudios provisionales de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural de Canarias (APMUNC) y los propios informes de la Oficina del Plan Insular de Lanzarote, se habrían producido los siguientes efectos:

- Automática desclasificación y paso a Suelo Rústico de Protección Territorial de los siguientes Planes Parciales y ámbitos urbanísticos: Playa Quemada, Costa Playa Quemada, Montaña Roja (áreas no urbanizadas), Sector I de Charco del Palo (parcialmente), La Santa (área de la Isleta), Puerto Calero y Cortijo Viejo.
- Automática reclasificación a Suelo Urbanizable No Sectorizado (no se podría edificar por ahora) los suelos no edificados contemplados en los siguientes ámbitos urbanísticos: Suelos Aptos para la Urbanización (SAU) I a III en Puerto del Carmen, así como los Planes Parciales de Playa Blanca, Costa Papagayo y San Marcial del Rubicón en Yaiza.

Estas medidas vienen a confirmar y reforzar las líneas de trabajo desarrolladas por la Revisión del PIOL aprobada inicialmente en febrero de 2003. Afectan a la desclasificación o congelación de millones de metros cuadrados de suelo y miles de plazas turísticas y residenciales en las zonas turísticas de la isla, limitando extraordinariamente el riesgo jurídico o económico para Lanzarote.

La consolidación de estas medidas requerirá, tras finalizar los análisis de la APMUNC, su confirmación expresa por el correspondiente Plan Territorial Especial a desarrollar inmediatamente en Lanzarote en aplicación de la Disposición Adicional 1ª de la Ley de Directrices, ya que de no producirse dicha confirmación tales medidas quedarán a merced de las decisiones que de forma descoordinada pudieran adoptarse por los diversos planeamientos municipales.

#### **Disposición Adicional 5ª.**

Esta Disposición declara extinguida, salvo excepciones, la eficacia de aquellas autorizaciones previas, sin licencia urbanística, otorgadas para establecimientos alojativos turísticos con anterioridad a la Ley 19/2003.

#### **Disposición Adicional 6ª.**

Esta Disposición se refiere a la caducidad automática de licencias urbanísticas y proyectos de urbanización que no estén en ejecución y se hallen incursas en situación de caducidad por causa imputable al promotor.

#### **Disposición Transitoria 1ª.**

Esta Disposición suspende, hasta la entrada en vigor de los Planes Territoriales Especiales, el otorgamiento de nuevas autorizaciones previas y de licencias urbanísticas para edificios destinados a alojamiento turístico. Dicha suspensión alcanza también a las edificaciones residenciales ubicadas en el suelo urbano no consolidado o urbanizable en el que el uso turístico supere el 35% de la edificabilidad total del planeamiento o de las parcelas (caso de los Planes Parciales de Montaña Roja, Costa Papagayo y Cortijo Viejo).

#### **Propuesta de actuación específica para este punto**

El Cabildo Insular debería asumir e informar inmediatamente al resto de las instituciones de la isla, así como a la población e interesados, sobre el alcance del conjunto de las disposiciones aprobadas conjuntamente con la Ley 19/2003, actuando en consecuencia en la defensa de dichas medidas.

## **A.2. Culminar la tramitación de la Modificación Puntual nº I del PIOL aprobada provisionalmente en febrero de 2003**

Los contenidos de esta Modificación Puntual del PIOL son importantes para la isla, muchos de ellos se arrastran desde 1997 y su aprobación podría ser inmediata; sólo se requiere la decisión de finalizar el trámite por parte del Cabildo.

Principales contenidos de la Modificación Puntual Nº I

La Aprobación Definitiva de esta Modificación resolvería las siguientes cuestiones:

- Ordenación de las actividades extractivas
- Ordenación de los Sistemas Generales Insulares.- Tema fundamental para regular mejor estas actividades sobre el suelo rústico y muy especialmente las “grandes instalaciones deportivas de ocio y turismo” que, a partir de esta Modificación, requerirían modificar nuevamente el PIOL y consulta al Consejo de Reserva de Biosfera, además de ubicarse en suelos desclasificados o adyacentes a los principales centros turísticos o a Arrecife
- Regulación del turismo rural
- Establecimiento de criterios para la cuantificación de las plazas turísticas en el PIOL

### **Propuesta de actuación específica para este punto**

Aprobada provisionalmente en febrero de 2003 y retirada para su aprobación definitiva por el entonces presidente del Cabildo, Dimas Martín, no habría los problemas para su aprobación inmediata en el marco de las Directrices. No existen razones justificadas para retrasar la Aprobación Definitiva de la Modificación Puntual nº I del PIOL; es más, su contenido no puede incorporarse al Plan Especial Territorial por lo que renunciar a finalizar su tramitación para incluir su contenido en la Adaptación Plena del PIOL a las Directrices Regionales significaría retrasar en varios años la solución de los problemas citados.

## **A.3. Elaborar el Plan Territorial Especial exigido por las Directrices Regionales con el fin de consolidar y ampliar las medidas de contención en las zonas turísticas de Lanzarote**

El desarrollo del Plan Territorial Especial constituye una exigencia de la Disposición Adicional 1ª de la Ley 19/2003 con la finalidad de clarificar la ordenación turística insular y adaptarla a los límites y ritmos de crecimiento fijados para el próximo trienio (2003-2006) por la Disposición Transitoria 2ª —que determina que no habrá autorizaciones previas en Lanzarote, salvo limitadas excepciones—.

### **Principales contenidos del Plan Territorial Especial**

Una interpretación coherente de los contenidos del Plan Territorial planteados en las Disposiciones Adicional 1ª, Transitoria 2ª y Transitoria 4ª de la Ley 19/2003, permite abordar los siguientes temas:

- Establecer las zonas turísticas de la isla en la línea ya expuesta en la Revisión del PIOL
- Identificar los Planes Parciales y otros ámbitos urbanísticos en las zonas turísticas cuya eficacia queda extinguida. Esta extinción alcanzaría al menos los siguientes planes parciales: Playa Quemada; Costa Playa Quemada; Playa Blanca; Montaña Roja (parcialmente), y Suelo Apto para la Urbanización 8 de Puerto del Carmen (de tener este último su Plan Parcial aprobado)
- Confirmar y ampliar las medidas de contención urbanística en las zonas turísticas contempladas en las Directrices Regionales, y ya comentadas en el punto A1

Como ya se ha dicho, estas medidas permitirían consolidar y ampliar la desclasificación y recalificación del suelo y plazas turísticas y residenciales en las zonas turísticas contempladas en la Revisión del PIOL aprobada inicialmente en febrero de 2003, reduciendo a la vez los riesgos jurídicos e indemnizatorios para la isla, dado que, principalmente, se trata de confirmar las medidas asumidas por la Ley 19/2003

- Acatar y aplicar directamente la sentencia del Tribunal Supremo (16-07-02) y del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (25-02-98) en su relación con las zonas turísticas. Habida cuenta de que el Plan Territorial Especial ha de dilucidar todo lo relativo al desarrollo urbanístico y capacidad alojativa turística de la isla, resulta necesario proceder a la anulación de todas aquellas determinaciones introducidas subrepticamente entre las aprobaciones provisional y definitiva del PIOL de 1991 que afecten a las zonas turísticas: aumento de edificabilidad y nº de plazas en el Plan Parcial de Costa Tegui (significa reducir 9.526 plazas); superficie en el Plan Parcial de La Santa Sport (aunque posteriormente desclasificada parcialmente por la Ley 19/2003); y reducción de edificabilidad y nº de plazas en el Plan Parcial de Montaña Roja (aunque posteriormente desclasificada parcialmente por la Ley 19/2003) y en el Plan Parcial de las Coloradas
- Establecer criterios con rango de Norma Directiva al planeamiento municipal con relación a las tipologías, categorías y calidades turísticas y residenciales en las zonas turísticas
- Establecer criterios con rango de Norma Directiva al planeamiento general con relación a la sectorización y revisión del planeamiento de desarrollo en las zonas turísticas. Esta competencia del Plan Territorial Especial ha de aprovecharse para garantizar que no habrá nuevas ampliaciones de las zonas turísticas ya delimitadas, evitar la sectorización del suelo antes del año 2010, estimular la cualificación y remate urbanístico adecuado del espacio turístico existente y, en consecuencia y en aplicación del Capítulo IV de las Directrices Turísticas de Canarias condicionar la sectorización del Suelo Urbanizable No Sectorizado, después del 2010, a la cabal solución de las tensiones de todo tipo generadas por el desbordamiento de la capacidad de carga insular
- Establecer criterios con rango de Normas Directivas y Recomendaciones al planeamiento municipal para identificar los ámbitos de rehabilitación, descongestión y mixtos en las zonas turísticas

### **Propuesta de actuación específica para este punto**

El Plan Territorial Especial ha de desarrollarse urgentemente y constituye la pieza clave para aplicar la Disposición Transitoria 2ª, revalidar la Moratoria del año 2000 y, a la vez, consolidar y ampliar la contención del crecimiento turístico planteada en las Disposiciones Adicionales y Transitorias de la Ley 19/2003 de Directrices Regionales y en los correspondientes contenidos de la Revisión/Adaptación del PIOL aprobada inicialmente en febrero de 2003.

### **A.4. Finalizar la tramitación de la Revisión/Adaptación del PIOL aprobada inicialmente en febrero de 2003**

Complementariamente a la redacción del Plan Especial Territorial es muy importante que sin mayores dilaciones se resuelvan otras cuestiones urgentes pendientes en la isla, que se incluyen en la Revisión/Adaptación del PIOL aprobada inicialmente en febrero de 2003.

### **Principales contenidos de la Revisión/Adaptación del PIOL**

Una vez eliminados de este procedimiento los temas incorporados en el Plan Territorial Especial descritos en el apartado anterior, los principales contenidos de la Revisión/Adaptación serían los siguientes:

- Adaptación del PIOL al texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias
- Medidas relacionadas con las actividades agrícolas y ganaderas
- Medidas encaminadas a preservar la calidad urbanística y a mejorar las condiciones ambientales de las zonas rurales
- Medidas sobre la Estructura Territorial Básica y la definición territorial y urbanística de la isla. Se trata de actualizar la información sobre las superficies ocupadas por los distintos núcleos de población, las distintas categorías del suelo rústico y de corregir y mejorar la planimetría de las delimitaciones territoriales
- Subsanación de las deficiencias formales apuntadas por las sentencias del Tribunal Supremo (16-07-02) y Tribunal Superior de Justicia de Canarias, contenidas en el PIOL con relación al CITN de Montaña Roja

### **Propuesta de actuación específica para este punto**

Existen razones de necesidad y oportunidad para proceder a finalizar la tramitación, en uno o dos tramos, de la Revisión/Adaptación del PIOL. Por lo tanto, este informe sugiere tramitar rápidamente su aprobación de forma que se pudiera finalizar el proceso en los próximos seis u ocho meses.

## **B. Propuesta a desarrollar a lo largo de los próximos dos años**

### **Elaborar la Plena Adaptación del PIOL a las Directrices Regionales**

Las razones para plantear un plazo más amplio para el desarrollo de este procedimiento se basa en dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, la Adaptación Plena del PIOL, dado el alcance de los requerimientos establecidos en las Directrices, no va a ser sencilla y su proceso de elaboración y aprobación será, en consecuencia, complejo y largo; sólo hay que recordar lo que ha costado aprobar los Planes Insulares desarrollados a partir de la Ley 1/1987, a pesar de la sencillez de los requerimientos demandados por dicho texto legal. En segundo lugar, dicha Adaptación Plena constituye una preciosa oportunidad para tratar de dar un salto cualitativo en cuestiones relacionadas con la calidad del desarrollo territorial de la isla, la biodiversidad, la contención del crecimiento turístico y otros muchos aspectos relacionados con la sostenibilidad insular (infraestructuras, movilidad, sistemas energéticos, gestión de los recursos hídricos, etc.), eso sí, sobre la base de disponer del tiempo de trabajo y contraste de opiniones que todo ello necesita.

Los temas que se plantean a continuación han de interpretarse como una sugerencia inicial para dicho debate:

- La actualización del modelo territorial establecido en 1991. La lectura de la isla como un sistema integral, complejo y frágil, y el correspondiente establecimiento de la Estructura Territorial Insular Básica, constituyeron una de las principales aportaciones del PIOL de 1991, aportaciones que sin embargo conviene releer y, sobre todo, actualizar y desarrollar
- La consideración “metropolitana” del Área Central de la isla, así como la rehabilitación integral de Arrecife, la integración de la ciudad y el área portuaria, y toda una serie de programas especiales dirigidos a garantizar las funciones de capitalidad, los equipamientos sociales y la vivienda asequible para la población residente
- La contención drástica del crecimiento turístico en la isla, la rehabilitación integral de sus áreas turísticas, la cualificación de los núcleos y espacios rurales y la protección del espacio insular interior
- El tratamiento adecuado de la agricultura y la preservación de la biodiversidad insular, terrestre y marina
- La redefinición de los sistemas generales e infraestructurales de la isla mejorando su sostenibilidad. Éste es otro de los grandes temas que deben de ser abordados por la Plena Adaptación del PIOL a las Directrices. La cuestión de la gestión sostenible de los flujos turísticos en aeropuertos y puertos; el diseño de un sistema de movilidad insular y en el interior de los núcleos de población que rompa la cautividad actual del automóvil privado y de un tráfico congestivo; el ordenamiento razonable de los grandes equipamientos deportivos (golfs, parques turísticos...); y la apuesta por la innovación en los sistemas hidráulicos, energéticos y de residuos; constituyen piezas clave para un futuro de calidad de vida y turística que no conlleve el constante deterioro del patrimonio natural y paisajístico de la isla. En este sentido, es imprescindible evaluar las propuestas existentes sobre el sistema puerto de Playa Blanca, autovía, puerto de Órzola y la

situación del Archipiélago Chinijo, para tratar de evitar inducir nuevos impactos sobre territorios extremadamente valiosos y frágiles

- El estímulo de los sistemas constructivos bioclimáticos y de gestión sostenible del agua, la energía y los residuos en el diseño, edificación y utilización de los inmuebles y espacios urbanos
- El establecimiento de un buen sistema de información e inspección que permita perseguir las infracciones ambientales, urbanísticas y turísticas en la isla
- La creación de un auténtico “Observatorio Insular” capaz de establecer un doble seguimiento del conjunto del desarrollo de la isla

### **Propuesta de actuación específica para este punto**

Una vez puestos en marcha los procedimientos indicados en los apartados anteriores, resulta imprescindible impulsar el inicio de la Adaptación Plena del PIOL a las Directrices, considerando este procedimiento como una oportunidad para dar un salto cualitativo e inaugurar un nuevo ciclo en la sostenibilidad del desarrollo turístico y territorial de la isla. Un planteamiento de este tipo requiere ambición institucional, creatividad profesional, debate social y concertación público-privada en torno a lo que debería constituir el futuro de la isla para los próximos decenios.

### **C. Mirando al 2010: un pacto social en torno a un proyecto integral y más sostenible del desarrollo insular**

Se propone en este último apartado la necesidad de retomar el debate en torno a otras iniciativas fundamentales con el fin de madurar en los próximos años un amplio acuerdo social en torno a los grandes temas que permitirían encauzar la isla por la senda de un desarrollo más equilibrado y más beneficioso para el conjunto de la sociedad insular.

Por ello, el contenido de los temas que se señalan a continuación, sólo pretende abrir el temario con una serie de cuestiones consideradas clave desde la perspectiva de este informe y que habría que completar con las aportaciones de todos.

- El modelo del desarrollo insular. Se trataría de analizar y discutir en torno a cuáles podrían constituir las bases de un modelo de desarrollo insular viable, diversificado y compatible con la contención del crecimiento de la presión turística sobre la isla
- Una ambiciosa Estrategia Turística. En Lanzarote, veinte años después de que César Manrique imaginara una utopía turística que fue desbordada por su propio éxito comercial, es oportuno volver a repensar cuáles habrían de ser las estrategias turísticas para los próximos decenios
- La renovación/ambientalización de las políticas fiscales. Será difícil innovar las estrategias y modelos de desarrollo turístico y generales de la isla sin abordar una renovación de las políticas fiscales insulares y municipales. Se trataría de debatir y concertar una estrategia fiscal que, siendo básicamente neutral (sin incremento de la presión fiscal hacia el contribuyente insular), estimule los comportamientos ambientales

responsables y la dotación de recursos para el rescate de los derechos urbanísticos no deseables.

- El estímulo de los comportamientos sostenibles por parte de la sociedad insular. En Lanzarote se ha trabajado mucho en relación con la contención del crecimiento turístico, pero se ha avanzado mucho menos en todo lo relativo a los comportamientos y formas de consumo responsable por parte de la propia población insular. Sin embargo, no será posible avanzar hacia un desarrollo más equilibrado en la vida insular sin abordar a fondo y de frente este campo de acción a través de amplios y sostenidos programas de sensibilización y educación capaces de impulsar una cultura insular y social democrática, solidaria y sostenible entre la población residente

## **PRINCIPALES CONCLUSIONES**

A modo de conclusiones de lo expuesto en los anteriores apartados se expone en este último una síntesis de las principales ideas vertidas a lo largo de todo el informe.

- Lanzarote cuenta con un rico patrimonio cultural y de debate social basado en una experiencia de más de treinta años tratando de orientar su futuro en clave de sostenibilidad.
- Todo parece indicar que cualquier propuesta que trate de superar los retos derivados del desbordamiento de la capacidad de carga insular, habrá de ser capaz de apoyarse en los logros conseguidos y, a la vez, de profundizar y ampliar sus contenidos para conseguir redefinir un nuevo paradigma turístico integrado en un diseño estratégico innovador y más sostenible del desarrollo insular.
- Sin embargo, los resultados de las elecciones de mayo de 2003, que conformaron un grupo de gobierno formado por el PIL, CC y PP, con el acceso y destitución de D. Dimas Martín (PIL) como presidente del Cabildo y su posterior sustitución por D. Mario Pérez (CC) han abierto una etapa de gran incertidumbre con relación a las políticas territoriales y turísticas insulares de la nueva etapa. Hay un exceso de declaraciones vacías de contenido o de actuaciones inexplicables y faltan perspectivas claras y transparentes con relación a los contenidos y cauces de actuación institucional, lo que ha acabado por generar un gravísimo vacío sobre la solvencia, intenciones y perspectivas de futuro de la política territorial y turística de Lanzarote.
- Todo parece indicar que una línea de trabajo viable, solvente y, a la vez, ambiciosa, requiere afrontar en dos tiempos la consideración de la política territorial y turística de la isla: de forma inmediata (6 meses) finalizar los procesos pendientes relacionados con el PIOL y desarrollar el Plan Especial Territorial; y a medio plazo (dos años) acometer una auténtica innovación en las políticas territoriales de la isla, aprovechando la Adaptación Plena del PIOL a las Directrices. Todo ello enmarcado en la búsqueda de nuevos referentes



generales para un desarrollo insular viable y no dependiente del continuo crecimiento de la oferta alojativa turística.

- En la línea de consolidar y ampliar las actuaciones relativas a la contención del crecimiento turístico en la isla, adquiere extraordinaria importancia asumir las medidas de reclasificación del suelo ya aprobadas por la LEY 19/2003 de Directrices Regionales (a través de sus Disposiciones Adicionales y Transitorias). Excepto decisiones contrarias por parte del Plan Territorial Especial, en principio, hay que dar por desclasificados y reclasificados un número significativo de Planes Parciales, millones de metros cuadrados de suelo, y miles de plazas turísticas y residenciales en las zonas turísticas.
- El Plan Territorial Especial se convierte, en la actualidad, en la pieza clave para consolidar y ampliar la línea y los objetivos concretos relativos a la contención del crecimiento turístico en la isla: PIOL de 1991, “Moratoria” del año 2000, medidas concretas de la propia Ley 19/2003 de Directrices Regionales, así como los correspondientes contenidos de la Revisión del PIOL aprobada inicialmente en febrero de 2003. Entre sus contenidos adquiere especial importancia la adopción de medidas tendentes a revisar las tipologías y ritmos de desarrollo de la 2ª residencia en las zonas turísticas.
- Complementariamente a la aprobación del Plan Territorial Especial, se confirma el interés de plantear la urgente culminación de los distintos procedimientos en vías de aprobación referentes al PIOL (Modificación Puntual N° 1 y Revisión/Adaptación). No hay razones sino, todo lo contrario, muchos argumentos para finalizar unos procesos que aportan soluciones a importantes problemas —entre ellos la agricultura y la ganadería— arrastrados en la isla desde hace varios años.
- La Plena Adaptación del PIOL a las Directrices Regionales ha de concebirse como una oportunidad para dar un salto cualitativo en las políticas turísticas y territoriales de la Isla. Ello requiere ambición institucional y, a partir de ahí, tiempo, creatividad, debate y concertación social. El reto se cifra en la capacidad de abrir un nuevo ciclo en el que las líneas de trabajo sobre la contención del crecimiento deberán compatibilizarse con el diseño de un escenario de referencia en positivo, sostenible, de excelencia turística y de calidad de vida para la población residente.
- Los avances en el plano territorial de la mano del PIOL han de complementarse con la maduración de un nuevo modelo de desarrollo económico basado en una lógica no dependiente del continuo crecimiento de la oferta turística-inmobiliaria. Sin la reformulación del modelo económico vigente no será posible un futuro que consiga compatibilizar el bienestar social con la sostenibilidad a medio plazo del frágil ecosistema insular.