

## CONCLUSIONES DE LAS JORNADAS TÉCNICAS SOBRE EL AVANCE DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TURISMO DE CANARIAS

### **Justificación de la iniciativa**

El presente documento constituye una sistematización de las conclusiones resultantes de las seis ponencias de las «Jornadas Técnicas sobre el Avance de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias», organizadas por el Vicerrectorado de Extensión Universitaria de la Universidad de La Laguna, y celebradas entre los días 10 y 12 de diciembre de 2002, con una duración total de diez horas lectivas. Insertadas en la iniciativa «La Universidad opina» y en el procedimiento de participación ciudadana y de consulta del documento de Avance de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, éstas pretendieron constituirse en un foro cualificado de debate y reflexión en torno a estas últimas y, por ende, a la definición y prospectiva del modelo turístico de Canarias. Desde esta perspectiva, las Jornadas se plantearon en torno a dos objetivos fundamentales: por una parte, potenciar la difusión, análisis, discusión, evaluación y debate del Avance de las Directrices de Ordenación del Turismo entre los miembros de la comunidad universitaria, y por otra, realizar una serie de enjuiciamientos y aportaciones conceptuales y metodológicas que permitan avanzar en la estructuración y consenso tanto del citado modelo territorial como del documento técnico definitivo.

Desde el punto de vista metodológico, las Jornadas se estructuraron de la siguiente manera: una Ponencia Marco, en la que D. Andrés de Sousa Iglesia, Jefe de Servicio de Infraestructura Turística de la Consejería e Turismo y Transporte del Gobierno de Canarias, ofreció una visión global de las Directrices de Ordenación del Turismo, y seis Ponencias temáticas desarrolladas por los profesores de la Universidad de La Laguna participantes, en las que se abordaron distintas cuestiones transversales relacionadas con la ordenación territorial del turismo, tales como su ordenamiento jurídico, a cargo del Dr. D. Francisco José Villar Rojas, Profesor Titular de Derecho Administrativo; los recursos naturales, Dr. D. Antonio Rodríguez Rodríguez, Catedrático de Edafología; la dinámica territorial, Dr. D. Jesús Hernández Hernández, Profesor Titular de Geografía Humana; el planeamiento urbanístico, Dr. D. Antonio Domínguez Vila, Profesor Titular de Derecho Constitucional; la actividad empresarial, Dña. María Mercedes Melchior Navarro, Profesora Asociada de economía y dirección de Empresas; y la sostenibilidad, Dr. D. Antonio Machado Carrillo, Profesor Asociado de Ecología. Cada ponencia se dividió en dos partes: un diagnóstico de los puntos fuertes y débiles del tema en cuestión, y un análisis del tratamiento del mismo en el Documento de Avance de las Directrices de Ordenación del Turismo; los debates y preguntas por parte de los alumnos-participantes canalizaron el resto de opiniones sobre este Documento. Por tanto, un aspecto interesante de estas jornadas fue que el Documento de Avance constituyó un punto de encuentro y de común discusión para los profesores participantes, con el fin de proceder a su "evaluación".

Desde las limitaciones propias del análisis y el debate realizado, en el ánimo de todos los ponentes y en el compromiso del coordinador de las Jornadas, D. Moisés R. Simancas Cruz, Profesor Asociado de Geografía Humana, y del Vicerrector de Extensión Universitaria, Dr. D. Antonio Álvarez Alonso, ha quedado la idea y la

pretensión de querer contribuir a la elaboración de las citadas Directrices. A este respecto, sugerimos que, de manera general, se contemple la posibilidad de trabajar las Directrices de Ordenación del Turismo en torno a algunas de las líneas que proponemos.

### **Valoración general del documento de Avance**

Las Directrices de Ordenación del Turismo (DOT en adelante) que se inician ahora, a raíz de la nueva legislación sobre el territorio desarrollada en Canarias, son una importante y oportuna novedad por cuanto es la primera vez que, en un documento formal del Gobierno, se van a plasmar políticas concretas con definición de objetivos, estrategias para alcanzarlos e indicadores para controlar su evolución. Ello es cuanto menos sorprendente en una sociedad cuya cultura política nunca ha seguido estos cauces de compromiso, ni ha sido amiga de definir sobre el papel, y menos aún, pormenorizadamente, cuales son sus políticas. Este hecho en sí, y el modo abierto en que se ha acometido, lo consideramos un importantísimo adelanto democrático, al margen del mayor o menor acierto efectivo que puedan tener en el futuro. Y, ciertamente, más vale tarde que nunca; pero también más vale nunca que mal, sobre todo, si existe la capacidad de hacerlo bien.

- Desde el punto de vista de la información utilizada tiene los problemas derivados del uso de información diversa y a veces contradictoria. Se echa en falta una crítica de las fuentes y un cuestionamiento de la validez de las mismas, de las que se plantea como objetivo prioritario su homologación internacional. A este respecto, del mismo modo que se crea un organismo de seguimiento sería deseable habilitar a los órganos pertinentes de la Administración para una realizar homogeneización y criba (que, implícitamente, se supone que se ha hecho) de los datos que sustentan a dichos indicadores. Las contradicciones e inconsistencias de algunos de ellos son más que notables.
- Desde el punto de vista de la metodología, no plantea inconvenientes, y si acaso se aprecia una excesiva sectorización (y una falta de tratamiento global del complejo fenómeno de turismo). No obstante, en el caso del turismo, la utilización del objetivo de la sostenibilidad como hilo conductor plantea dificultades prácticas.
  - Resulta llamativa esta desconexión entre las Directrices sectoriales del Turismo y las Directrices Generales; estas últimas están estructurada por el análisis de una serie de ejes (de forma entendemos que correcta), que aun cuando tienen un tratamiento inevitablemente desigual es muy valioso en su conjunto, aunque incurren en ciertos aspectos de una cierta *demonización* de lo urbano y una concepción del turismo como un *mal necesario*, con un cierto *fetichismo utópico* del paisaje agrario del pasado. En este sentido, las Directrices de Ordenación del Turismo, éstas no pueden desligarse de las Directrices de Ordenación General a las que deben referir, si no emanar de ellas, según el espíritu del legislador. Sin embargo, da la impresión de que ambos documentos se han desarrollado en paralelo y con cierta independencia, incluso de estilo. Esto afecta muy particularmente al contenido y alcance de la memoria, que es escueta y precisa en las Directrices Generales, y muy extensa, en las turísticas.
  - Se aprecia además la intervención de varias plumas en su redacción, con planteamientos a veces algo contrapuestos y que, en muchos casos

- incorporan propuestas que no tienen reflejo en el cuerpo normativo que les sigue (capacidad de carga, cupos, defensa de la entidad cultural, etc.).
- En cuanto a los criterios de ordenación, se reconoce un déficit de debate ciudadano acerca las medidas adoptadas hasta ahora, así como la inseguridad jurídica creada por la legislación anterior, de la denominada "*moratoria*"; así como, se reconoce también el tiempo perdido en cuanto a la ordenación del crecimiento cuantitativo del sector turístico después de muchos años de ejercicio competencial en la materia.
  - Las DOT se centran primordialmente en la pervivencia de la propia industria turística y menos en el impacto que ésta tiene en todo el territorio, su biodiversidad y la sociedad canaria.
  - La apreciación general es la de un documento de difícil operatividad, que entendemos tendrá dificultades para cumplir la voluntad de integración jerárquica del planeamiento sectorial y territorial del turismo; probablemente hubiera sido más efectivo potenciar y dinamizar a los instrumentos de ordenación Insular y municipal.
  - Parece poco probable que pueda variar sustancialmente la dinámica territorial, pues su laxitud no contribuye a reducir la dualidad entre áreas e islas "desarrolladas" en el convencimiento de la limitación al máximo de los nuevos desarrollos turísticos, a partir de criterios de sustitución y aumento de calidad.
  - Falta algo de ambición en la regulación y promoción de las actividades turísticas en ámbitos rurales, en una concepción territorial en suma del sector.
  - Un punto débil, muy importante, es la fiabilidad de las magnitudes o cifras turísticas que se manejan. La memoria recoge esta deficiencia pero luego, en el cuerpo normativo (Ap. 32), sólo contempla de forma vaga la creación de un sistema de información turística integrada. En las Directrices de Ordenación General si se recoge un indicador (E.6.4.) de estado de información turística. Se necesita información de y para todos los participantes del sector turístico. Y, fundamentalmente en este caso, porque sirven de base para los indicadores de sostenibilidad propuestos.

### **Sobre el modelo de desarrollo turístico:**

- La comentada descoordinación entre las Directrices Generales y las de Turismo incide particularmente en el modelo o modelos de desarrollo del sector; este queda evidenciado en concreto en un análisis comparado del contenido del Eje 6 (G-1. Racionalizar el crecimiento turístico y el apostar por la calidad y la conservación del ambiente) con su hipotético desarrollo en las Directrices de Turismo.
- Aunque en la Directriz 1 se hable de fijar los criterios para definir el modelo global de desarrollo turístico para Canarias, y la 3 de que "los planes insulares de ordenación establecerán el modelo de desarrollo turístico de cada isla de conformidad con las presentes Directrices de Ordenación, en la práctica, éste no se define, quedando abierto y peligrosamente indeterminado. Por el contrario, en las Directrices Generales (Dir. 97.4) se perfilan *de facto* dichos modelos para las diferentes islas, modelos que, en buena ortodoxia, son los que debería desarrollar las Directrices.

A este respecto, la continuidad entre los objetivos propuestos, el análisis a través de los ejes definidos y la normativa propuesta específica en el caso del turismo presenta cierta disfuncionalidad. Los planteamientos son ambiciosos, pero las propuestas dejan una alta discrecionalidad a los órganos de planificación, sobre todo insular, o se concentran como una colección de ordenanzas en el ámbito municipal: no se aprecia la definición de modelos territoriales.

- Las DOT siguen el modelo actual, con lo que, difícilmente podrán reconducir la actividad del sector hacia la sostenibilidad que se pretende. A nuestro entender, el modelo que ha imperado en Canarias ha sido poner las islas, sus recursos y su población al servicio del Turismo. El turismo, como sector de actividad y negocio, no está al servicio de Canarias, sino que Canarias está al servicio del turismo. El turismo –y las actividades arropadas (construcción, etc.)– es el sistema que gobierna, y Canarias un subsistema esclavo del mismo.

De la lectura detenida del avance de las DOT (memoria y normativa) uno adquiere la impresión de que todo el documento (con la salvedad de algunas secciones de la memoria) sigue este mismo planteamiento sectorial y quizás sectario. Uno llega a dudar si las DOT emanan realmente de una Ley del Territorio –directrices territoriales que implican al turismo– o si son directrices turísticas que deberían ampararse –y buscar sustento jurídico– en la Ley de Turismo. De ahí que no parezca preocupar mucho la sociedad canaria, ni la naturaleza y biodiversidad de las Islas por si mismas, sino en tanto afectan al fenómeno turístico. El cambio requerido para una mayor sostenibilidad es, pues, simple: romper con el modelo actual y poner al turismo al servicio de Canarias. Este debería ser el nuevo modelo global de ambas Directrices.

#### **En relación con el tratamiento a los recursos naturales:**

- El documento en su conjunto considera, y así lo manifiesta desde el inicio, que el sector ha de seguir en expansión y apuesta para ello por un crecimiento de la oferta alojativa. Para ello, las Directrices se limitan a adoptar las medidas oportunas, necesarias e imprescindibles para armonizar el crecimiento, fijar los ritmos de expansión, garantizar un desarrollo equilibrado con el medio ambiente y otros sectores económicos y, en definitiva, avanzar hacia un concepto de turismo integrado en el desarrollo sostenible. Sin embargo, no se considera para nada ni el consumo y destrucción de suelo y biodiversidad por parte de las nuevas infraestructuras y equipamientos turísticos asociados al citado crecimiento de la oferta, ni de la capacidad de carga poblacional de las distintas áreas del territorio insular.

A este respecto, El propio documento reconoce que la "burbuja inmobiliaria" y las presiones especulativas sobre el suelo no han desaparecido, sino que se han mantenido en estado recesivo, por lo tanto creemos que deberíamos tender a estabilizar la oferta actual, con renovación de la planta alojativa y las infraestructuras obsoletas y si acaso acompañado de la mejora y desarrollo de nuevos equipamientos, dirigidos a un turismo más especializado y siempre en el entorno de los núcleos ya consolidados y con aplicación estricta y rigurosa de la Ley 11/1990, de Evaluación del Impacto Ecológico.

- Existe indefinición y vaguedad cuando se habla de protección y conservación de los recursos naturales, además de numerosas declaraciones de intenciones sobre el respeto al medio y los recursos naturales, que luego no se ven plasmadas ni concretadas en el texto normativo. En este sentido, frases tales como *límites tolerables*, *ocupación racional*, etc. son frecuentes, pero, ¿cuáles son los límites tolerables en el consumo de recursos naturales que son finitos y singulares? ¿cuál es la ocupación racional de un recurso multifuncional como es el suelo? ¿conocemos realmente cuáles serán las necesidades de suelos en el futuro? ¿conocemos realmente cuál será el papel de nuestras especies vivas en el futuro? La respuesta es difícil en unos casos e impredecible en otros, pero si tenemos la sensación de que hemos traspasado ya muchos límites y que deberíamos marcar y definir claramente, en base a criterios científicos, el nivel de protección de nuestros recursos, los máximos permisibles de degradación de masa vegetal, los máximos permisibles de ocupación de suelo por infraestructuras, etc.
- El concepto de "capacidad de carga" se maneja profusamente, sin que tampoco llegue a definirse ni cuantificarse. A este respecto, realizaremos algunas matizaciones.

En primer lugar, las Directrices no aclaran como se ha de determinar dicha capacidad de carga, ni los criterios (físicos, ecológicos, psicológicos, etc.) a considerar.

- Los valores asignados para cada isla se corresponden con la situación presente ("foto fija"), y si se usan estos valores como punto de referencia para permitir o no un crecimiento turístico cuantitativo, se producirán situaciones de injusticia además de absurdas. Un ejemplo es el consumo de agua: Gran Canaria consume 320 litros de agua por turista y día (una buena parte procedente de desalación de agua marina) y las Directrices establecen que la capacidad alojativa turística no puede crecer a no ser que disminuya dicha cuantía; esta situación no es equiparable con La Palma, donde no hay déficit de recursos hídricos —La Palma cuenta con 3.165 m<sup>3</sup> de agua natural por habitante y año; Gran Canaria con solo 192 m<sup>3</sup> (DOT p. 73)— y el consumo registrado por turista y día es de 288 litros.
- Se habla también de las potencialidades que presentan las islas para el turismo alternativo más especializado: ecoturismo, turismo deportivo, incluyendo el golf, turismo que aprovecha los recursos del mar y del litoral, etc. Sin embargo, en ningún caso se hace referencia a dos aspectos fundamentales: a) los peligros que para los recursos naturales suponen algunas actividades relacionadas con este tipo de turismo (masificación en áreas ecológicamente sensibles, dispersión de construcciones en suelo rústico, contaminación, etc.), que es necesario ordenar y controlar; y b) modo de desarrollar este tipo de turismo e instrumentos legales y financieros para potenciarlo. A este respecto, consideramos que dejarlo todo a la iniciativa privada, que se mueve las más de las veces por intereses puramente economicistas, suele ser muy peligroso para los recursos naturales y el medio ambiente en general.

En este contexto, el turismo rural, por el que se ha hecho una apuesta considerable desde determinados organismos y que, salvando determinados riesgos, es por concepto el más respetuoso con los recursos naturales, tampoco se regula en el Texto Normativo, dejando a la administración municipal el establecimiento de limitaciones y condiciones de implantación. En este sentido, el turismo rural debe constituir uno de los pilares en los que se asiente el nuevo modelo turístico de las islas, no sólo por su propia concepción sino también porque tiene, debidamente regulado, numerosos efectos positivos sobre el medio ambiente y los recursos naturales. Sin embargo se hace necesaria la implementación de las herramientas legales suficientes para ordenar y potenciar el mismo, así como otras de conservación y protección del suelo agrícola y Planes y Programas de desarrollo y preservación del mundo rural, dotados de los necesarios instrumentos financieros y que no sean solamente un plan de inversiones.

- La recuperación de tierras de cultivo y la conservación de suelo y paisaje, que es uno de los principales impactos positivos del turismo rural y que se manifiesta claramente como una intención en el Documento, no aparece instrumentalizada, ni dotada del marco financiero o propuestas concretas para su desarrollo. A este respecto, el incremento en la rentabilidad de la agricultura de medianías ha de pasar por encontrar soluciones imaginativas que produzcan un valor añadido a la producción de estas áreas: cooperativismo, agricultura ecológica, prácticas agroambientales, etc.

#### **Sobre la actividad empresarial:**

- No existe una clara definición y delimitación en lo que concierne a qué tipos de establecimientos consideran oferta alojativa, llegando, incluso, a diferir con lo establecido en el Capítulo III de la Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo en Canarias, el Decreto 149/1986, de 9 de octubre, de Ordenación Hotelera, el Decreto 23/1989, de 15 de febrero, sobre Ordenación de Apartamentos Turísticos, y el Decreto 18/1998, de 5 de marzo, de Regulación y Ordenación de los Establecimientos de Alojamiento de Turismo Rural. El Documento hace referencia a "oferta turística", "sector turístico alojativo", "planta alojativa", "oferta turística alojativa", etc., diferenciando en el apartado 7.3. y 9.2. entre oferta alojativa extrahotelera y establecimientos hoteleros, y dedicando el apartado 17 al turismo rural; con respecto a la oferta de ocio complementaria, sólo tiene en consideración la denominada oferta de ocio con incidencia territorial, especificando que se trata de campos de golf, parques temáticos y puertos deportivos. Por lo tanto, observamos que si las DOT plantean un crecimiento de la actividad turística, pero condicionado por unos indicadores de sostenibilidad, que a su vez se miden en función de unas denominadas "plazas turísticas", debe ser imprescindible que éstas estén claramente definidas y delimitadas.
- Un problema especialmente importante en relación con la oferta turística es su cuantificación. Los indicadores de sostenibilidad que se recogen en el anexo de las DOT, se valoran en función de distintos parámetros —en concreto, el número de plazas turísticas y de turistas nacionales y extranjeros— cuyo aumento o disminución condicionarán el incremento de capacidad alojativa (número de plazas alojativas), y que, además, pueden no corresponderse

plenamente con la realidad. El problema es conocer cuál es realmente la capacidad alojativa de cada una de las islas. Si, por ejemplo, nos remitimos a datos del año 2000, tenemos que según fuentes del Instituto de Estadística de Canarias y de la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias existen en Canarias un total de 354.435 plazas considerando la fórmula hotelera y extrahotelera. Sin embargo, en la memoria de las DOT manejan cifras para ese mismo año de un total de 455.075 o de 453.506 plazas (existe un error de suma o transcripción, página 30, cuadro 2.2.7.). La diferencia supera o ronda las 100.000 camas. Con un porcentaje que se supone significativo de oferta alojativa aún no reglada, es difícil establecer parámetros; así, la misma memoria recoge la dificultad de cuantificar la oferta y la deficiencia que existe en este sentido. Sin embargo, la evolución de la oferta alojativa en los últimos seis años que se desprende de las cifras oficiales no parece responder a lo que se percibe sobre el terreno; es difícil asumir que la oferta alojativa en el total de Canarias ha crecido sólo un 7.2% en ese periodo de tiempo.

- Aunque la fórmula alojativa extra-hotelera tiene en el conjunto de Canarias un mayor peso, la distribución de la oferta turística canaria revela diferentes características según islas dependiendo de la fuente consultada (véase tabla nº 1). La disparidad de datos es total en el caso de Lanzarote, mientras que en el resto las diferencias son menores. Si las Directrices pretenden ralentizar el crecimiento turístico y al mismo tiempo que se incremente la calidad de la oferta alojativa, es importante tener en cuenta el gran peso que la oferta extra-hotelera tiene actualmente en una gran mayoría de las islas y su difícil reconversión y/o aumento de categoría.

**Tabla nº 1.- Peso (%) de las plazas extrahoteleras sobre el total de oferta en cada isla y según fuentes.**

Año 2000	Extrahoteleros (*)	Extrahoteleros (**)
Lanzarote	73,25	39,63
Fuerteventura	70,76	67,78
Gran Canaria	74,70	72,69
Tenerife	47,71	48,45
La Gomera	72,52	68,51
La Palma	74,52	71,90
El Hierro	58,01	48,36

(\*) Fuente: Consejería de Turismo y Transportes

(\*\*) Fuente: Directrices de Ordenación del Turismo

- Las DOT proponen que los establecimientos alojativos no podrán ostentar categoría inferior a tres llaves o estrellas. Ello implica un previsible aumento de calidad en la oferta, pero sólo de la que se vaya a implantar en caso de que se cumplan los límites marcados por los indicadores de sostenibilidad en cada isla. No se contempla el crecimiento y la mejora de la calidad alojativa a través de una tasa de sustitución de plazas de baja calidad. El aumento de categoría de la actual planta extra-hotelera o su reconversión en

plazas hoteleras de mayor categoría, como proponen las Directrices, se presenta cuando menos cuestionable.

A este respecto, debemos comentar que la calidad media de la oferta hotelera canaria es media-alta porque se centra principalmente en establecimientos de 4\*, que son los de mayor implantación, y los que parecen mejor adaptarse a los deseos y expectativas del consumidor; se trata de la fórmula alojativa más demandada, presentando los mayores índices de ocupación. En muchos casos, la calidad de los servicios ofertados depende de la época en que se construyó el hotel, existiendo en Canarias zonas turísticas que habiendo eclosionado principalmente en la década de los sesenta o con anterioridad, cubrían unas necesidades que han quedado desfasadas. Algunas de estas instalaciones están sufriendo un difícil pero necesario proceso de reestructuración y modernización para adaptarse a las actuales exigencias de los clientes.

En cuanto a la oferta alojativa extra-hotelera, ésta se centra, según datos que se recogen en la memoria de las DOT, en apartamentos de tres a una llave. Esto va a suponer un gran problema, ya que la oferta existente es de baja categoría y la posibilidad de crecimiento a través de la incorporación de plazas de mayor categoría se verá frenada por las limitaciones que impondrán los indicadores establecidos.

- En cuanto a la oferta de ocio complementaria, las Directrices sólo contemplan la oferta de ocio complementaria con incidencia territorial, como son los campos de golf, los parques temáticos y los puertos deportivos. A la hora de establecer algunas condiciones a su construcción, sólo hacen referencia a los primeros y a los últimos, y en ambos casos no parece que aporten ninguna importante novedad. En lo que respecta a los campos de golf, establecen unos requisitos de calidad técnica que no se especifican; de consumo de recursos hídricos que son vagos, dejando la posibilidad de utilización de agua de abastecimiento para su riego; y de vinculación a establecimientos hoteleros con limitación de altura de construcción.

En relación con esta cuestión, consideramos necesario incorporar criterios concretos para definir y proveer esta oferta de ocio complementaria, ya que se trata de un importante factor de atracción que puede explicar por qué un visitante elige un determinado destino turístico. A este respecto, el conocimiento en primer lugar del factor intrínseco (aventura, salud, descanso, prestigio, etc.) que impulsa a un turista a viajar, junto con el factor extrínseco y de atracción del turista hacia un determinado destino (playas, clima, establecimientos alojativos y de restauración, instalaciones deportivas, monumentos, parques temáticos, museos, etc.), es fundamental a la hora de diseñar un producto turístico para segmentos específicos de mercado. Esta oferta de ocio complementaria contribuye, además, a un mayor gasto del turista y con ello a una mayor distribución de las rentas en destino, y a la interacción con otros sectores económicos.

### En torno a la sostenibilidad

- La definición de "desarrollo sustentable" incorporada en el Documento (Directriz 6) se caracteriza por ser permisiva en cuanto a la endogenia exigida al proceso y demarcarlo de otros modelos de desarrollo más dependientes del exterior, menos autárquicos, dando cabida a cualquier posible nivel de dependencia externa (recursos energéticos, alimentos, etc.). No sabemos si tal imprecisión es voluntaria o un mero *lapsus* derivado de la alambicada definición que se arbitra en dicho texto.
- Sería más prudente y honesto hablar en el Documento de procurar un desarrollo más sustentable, de introducir criterios de sustentabilidad en los futuros emprendimientos, pero sin prometer lo inalcanzable ni engañar al ciudadano por mucho *"politic-appeal"* que tenga la palabra "sostenible". Esta afirmación procede de la idea que la sustentabilidad o el desarrollo sostenible es un objetivo deseable, pero inalcanzable con el actual nivel de población humana y modelo de sociedad: muy particularmente con el modelo económico consumista occidental. Por tanto, si no se renuncia a este modelo y cotas de bienestar a los que estamos acostumbrados los habitantes del primer mundo, es presuntuoso y engañoso hablar de un desarrollo sustentable, y peor aún, aspirar a "garantizar el desarrollo sostenible" tal como se recoge en la definición de objetivos de las Directrices de Ordenación en debate.

### Acerca de los indicadores de sostenibilidad:

- El indicador de presión demográfica pierde validez debido a la metodología utilizada para su definición. Además, aún estimando que lo que subyace es el problema de pérdida de identidad cultural, entendemos



que el subindicador del índice de porcentaje de no canarios sobre la población residente es de dudosa legitimidad y, por tanto, de muy difícil aplicación. De otra parte, el índice de porcentaje de plazas turísticas en funcionamiento sobre la población residente tiene el inconveniente de que no se dispone actualmente de cifras totalmente fiables del número de plazas turísticas y, con frecuencia, tampoco se conoce exactamente el número de residentes en una isla.

Así mismo, existe un problema general de las directrices, pues se segrega al territorio entre una parte "útil" y otra "no útil" (ENP, áreas de >1.200 m, pendientes de >30%), en una concepción centrada en las "Islas Mayores" (¿cuál es la superficie >1.200 m de Lanzarote y Fuerteventura?) y, sobre todo, que no considera a la isla(s) como sistema: por ejemplo, hay ENP con población estable (Parques Rurales), y hay áreas dentro de la parte "útil" que deben ser conservadas.

- El indicador de empleo presenta dificultades de aplicabilidad y dudosa legalidad (80% de dotación autóctona del personal necesario), planteando numerosas cuestiones desde la perspectiva empresarial: ¿A qué tipo de empleado contratado se refieren? ¿Cómo miden el número de trabajadores medio anual en un establecimiento alojativo, teniendo en cuenta que este número puede ser muy variable a lo largo del año, y que en ocasiones en estas empresas prestan servicio personas con vinculación contractual con otras empresas ajenas al sector alojativo? ¿Cómo se contempla la subcontratación de servicios por parte de los establecimientos hoteleros? ¿Por qué no se considera también el empleo en la oferta turística no alojativa, cuyo desarrollo viene condicionado por la alojativa? ¿No repara este indicador en las economías de escala que se producen en los grandes establecimientos alojativos y por la que a mayor número de camas no se produce un incremento proporcional de mano de obra? ¿Cómo se contemplan los establecimientos de turismo rural o los hoteles familiares donde el personal lo conforma con frecuencia diversas personas correspondientes a una unidad familiar? El indicador establece además que deberá garantizarse que al menos el 50% del personal al servicio de bs nuevos establecimientos resida o tenga posibilidad de residir en un radio de 25 Km. del lugar en el que se ubiquen los mismos; en este caso, se entiende que lo que se pretende es contratar a personal de la localidad o facilitarle una residencia cercana, pero condicionar el crecimiento de la capacidad alojativa a este parámetro parece excesivo. Finalmente se exige justificar "la existencia en Canarias de demanda de empleo para cubrir, al menos, el 80% de la dotación del personal necesario; en el caso contrario, sólo se admitirán crecimientos de la planta alojativa cuando se aprueben por la administración competente planes formativos para la especialización en el sector servicios de parados de otros sectores laborales, o se adquiriera el compromiso para hacerlo". Consideramos que esta restricción se recoge mejor en el indicador de las Directrices de Ordenación General (6.3.) de potencial generador de empleo local de la actividad turística, que establece un valor de referencia superior al 75%
- Los indicadores referidos al consumo de energía eléctrica y agua son muy discutibles, a pesar que se condiciona el crecimiento de nuevas plazas turísticas a una disminución en el consumo de recursos convencionales de agua y energía (aguas subterráneas y centrales térmicas), apostando por la desalación y depuración de aguas y por las energías limpias o renovables. De esta manera, el objetivo, tímidamente expuesto, es lograr a partir del año 2010 una recarga neta del acuífero del 20% y tratar de aumentar el límite de penetración de energía eólica en red por encima del 12% actual, aunque no se señalan propuestas concretas para ello, al menos en el sector turístico, más allá de las existentes en el Plan Hidrológico de Canarias y el Plan Energético de Canarias. En cualquier caso: ¿significa esto que si logramos un 100% en la fabricación de agua y en la producción de energías renovables, podemos sembrar de urbanizaciones turísticas todo el territorio? De nuevo se echan en falta indicadores de protección de otros recursos naturales que subordinen el crecimiento en infraestructuras turísticas.

El indicador de consumo de agua, que indica que la capacidad alojativa turística de cada una de las islas no puede crecer a no ser que disminuya el consumo de agua por parte de los turistas (litros/día/turista), va a dificultar el objetivo de incremento de la calidad de la oferta alojativa, que implicaría la oferta de un mayor número de servicios y zonas verdes por parte del establecimiento hotelero. Hay que tener en cuenta que generalmente los visitantes esperan que los establecimientos de hostelería ofrezcan todo tipo de servicios, de forma que cualquier acción que se emprenda para reducir estas comodidades tiene que hacerse informando de su necesidad al cliente y de modo que no observe deterioro en el servicio. A este respecto, señalar que el indicador de moderación en el consumo doméstico de agua (P.1.2.) que aparece en las Directrices de Ordenación General aborda también "la gestión sostenible de este recurso, bien a partir de prácticas más cuidadosas, bien de la adopción de tecnologías de ahorro", estableciendo como valor de referencia la media entre el consumo actual y 175 litros/persona/día en 2010, lo que significaría, de aplicarse a la actividad turística, una disminución del consumo.

En cuanto al indicador de consumo de energía eléctrica, si bien se limita el crecimiento de la capacidad alojativa turística de cada isla mientras no disminuya el consumo eléctrico por turista y a la vez que se aumente la producción de energías limpias por habitante, su uso va en contra de la evolución natural de su aumento. Este caso es similar al anterior en su relación con el objetivo de calidad: el aumento del consumo energético ha sido tradicionalmente un indicador de crecimiento económico, sin embargo, dada la escasez y el efecto contaminante de las fuentes energéticas tradicionales, las directrices sí parecen contemplar el crecimiento del consumo de energía siempre que sea en forma de energías renovables. Este aspecto sería visto con agrado por parte del turista, que procede normalmente de entornos donde existe una preocupación ambiental, e incluso podría ser un atributo más de calidad del producto. En este sentido, este indicador debería ser eliminado y valorarse la producción de residuos y contaminantes, en sintonía con Kyoto.

- En cuanto al problema de los residuos, se apuesta en este Documento por el conocido "Reducir, Reutilizar, Reciclar", ya previsto en el Plan Integral de Residuos de Canarias y se subordina el crecimiento de la planta turística a una disminución en la generación de residuos y/o un aumento en la valorización y tratamiento de los mismos, pero en ningún caso se señalan propuestas concretas de actuación en los núcleos turísticos para lograr estos objetivos. En este sentido, *el establecimiento de incentivos en las explotaciones turísticas y concienciación de los turistas en la generación y gestión de los residuos individuales parece necesario*, además de hacer una clara apuesta de innovación tecnológica en la valorización y tratamiento de los residuos, que además de generar empleo en el sector, minimice los efectos de escala que hasta ahora limitan el reciclaje.
- En diversos apartados de la Memoria y en los Indicadores de Sostenibilidad se hace referencia a los sectores y recursos claves, donde el turismo, como responsable del crecimiento de población, ejerce mayor presión, citando el agua y la energía entre los recursos y los transportes y los residuos entre los sectores de actividad. Sin embargo, en ningún caso se tienen en cuenta indicadores para otros recursos como la biodiversidad, el paisaje, el suelo, el medio marino o actividades como la agricultura. Esta circunstancia parece indicar que sólo se han tenido en cuenta aquellos recursos que tienen un valor de mercado y que, en principio, es responsabilidad de la Administración mantener la demanda (suministro de agua y energía, eliminación de residuos), no considerando otros recursos que, aunque el mercado no los tenga en cuenta, juegan un importante papel en el mantenimiento del equilibrio ambiental de las islas.

A este respecto, aunque existe una profusa legislación para la protección de la diversidad, los espacios naturales, paisajes singulares y los suelos asociados a ellos, así como del medio marino (sin ir más lejos, en el propio Documento de Avance de las Directrices de Ordenación General), a nuestro juicio habría sido conveniente establecer algunos otros indicadores que subordinen de manera directa el crecimiento de la nueva planta alojativa a la protección de estos recursos, como por otra parte se señala en la Directriz 97 del citado Documento, de consumo de suelo agrícola, del estado de los hábitats marinos, de degradación de masa vegetal, etc. Así mismo, escasean indicadores vinculados al permanente riesgo biológico que padecen nuestras islas al ser los ecosistemas canarios muy vulnerables a la invasión de especies exóticas agresivas, muchas de las cuales tienen su origen en actividades relacionadas con el turismo; así, por ejemplo, el número de aves exóticas nidificantes, o el de plantas exóticas invasoras propagándose por las carreteras a partir de núcleos turísticos (% ocupación por km de viario) pueden ser buenos indicadores de que la biodiversidad canaria está amenazada y se degrada. Ciertamente, la palabra biodiversidad no aparece en las DOT, y cualquier planteamiento de sostenibilidad debe asumir su preservación.

Por tanto, en el Documento se sigue apostando por el crecimiento de la capacidad alojativa, sólo adecuando los ritmos al logro de unos indicadores, que no cubren todos los impactos previsibles de este crecimiento sobre los recursos naturales.

- Se echan en falta otros tipos de indicadores de valoración, fundamentalmente los referidos a la población local (y su grado de satisfacción) y al medio en el que se insertan, ya que los propuestos son excesivamente sectoriales, y soslayan en buena parte la complejidad e implicaciones para el conjunto de la sociedad y territorio. Así mismo, sería conveniente introducir indicadores de índole más territorial, económicos o sociales que permitan un seguimiento más ajustado de la múltiple sustentabilidad que se pretende; en este sentido, las Directrices Generales establecen varios de estos indicadores (p.ej. estado del patrimonio natural), entre ellos diez vinculados al turismo (Eje 6. pp. 147-149) y no acabamos de comprender el porqué de su marginación.

- Sería necesario incorporar algunos indicadores relacionados con el mantenimiento de la identidad cultural, un ámbito novedoso y difícil de abordar, aunque no por ello carente de importancia.

### En relación con la normativa:

En cuanto a los aspectos formales:

- Se aprecia en sus objetivos (2-pag. II) un exceso respecto a los encomendados a esta figura por la Ley de Ordenación del Territorio.
- En cuanto a la constante referencia de «fijar el ritmo de crecimiento turístico en función de la capacidad de carga de cada sistema insular», consideramos que, además que éste es un concepto sin referencia legislativa alguna, no es competencia de las DOT limitar la capacidad de crecimiento turístico, ni vincularla con unos u otros parámetros y objetivos, ya que como dispone la legislación autonómica, esa es tarea de los Planes Insulares, en el marco de los criterios generales que formulen las directrices; no obstante, la Ley 6/2001 parece haber alterado este reparto funcional.
- En relación con el rango normativo, las DOT tendrán la condición de Ley formal, tanto la Ley 6/2001 diseña un singular procedimiento legislativo que culmina en un proyecto de ley de artículo único en el que se acuerda la probación del anexo en el que se recoge el texto definitivo de las mismas, aprobado por el Gobierno. Como consecuencia, este procedimiento legislativo de las directrices determina que, si bien no podrán ser impugnadas directamente por los afectados, con lo que se reduce la conflictividad, podría concurrir en una cuestión de inconstitucionalidad y vulnerar las garantías de la función legislativa, incurriendo en infracción de las normas constitucionales y estatutarias que diseñan el modo de actuar del poder legislativo (como la disposición adicional segunda, que reserva la modificación del Reglamento del Parlamento a una Comisión Específica, y el art. 122 que atribuye a la Comisión respectiva la corrección de los textos legales para eliminar incongruencias y oscuridades, art. 122).

Estas cuestiones relacionadas con el rango de las Directrices traen consigo consecuencias controvertidas. Por una parte, si es una Ley, en principio, puede modificar otras Leyes (ley especial y posterior que deroga ley general y anterior), por lo que se cuestiona entonces si aquellas directrices que, implícitamente, modifican determinados preceptos del Decreto Legislativo 1/2000, tienen efecto derogatorio y cambian su contenido; es el caso particular de las determinaciones de los Planes Insulares: el art. 17 del citado Decreto-Legislativo emplea el verbo "podrán", en sentido facultativo, las directrices utilizan el término "establecerán", con carácter imperativo y obligatorio (directrices 3, 4.1 a 13.1). Si tienen ese efecto implícito, la Ley que apruebe las Directrices habrá modificado el contenido de aquella norma general; si no lo tienen, estas directrices habrán incurrido en infracción de jerarquía normativa. Por tanto, pese a su rango formal, la ley que apruebe las directrices se limitará a ejecutar el contenido y las normas del Decreto-Legislativo 1/2000 sobre esta figura de planeamiento, que opera como cabeza de grupo normativo. Si se pretendiera su modificación, la cláusula derogatoria y la adicional con la nueva redacción se hacen inevitables; si ese no es su objetivo, que supondría alterar los pilares de la ordenación del territorio en Canarias, esa futura ley debe ser interpretada de conformidad con la regulación sustantiva de la ley que ejecuta.

Por otra parte, La Ley que apruebe las DOT merecerá la calificación de Ley singular, esto es, de Ley-Decreto, cuyo alcance y contenido deberá superar el test de constitucionalidad (STC. 166/1987): *"la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables con los instrumentos normales de que dispone la Administración constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada a una situación singular"* (f.j. 12). Por tanto, los parámetros que debe superar son la "excepcionalidad" de la situación que debe ser atendida, y el principio de igualdad; en caso que los supera, su interpretación debe ser siempre restrictiva. En este caso, es más que dudoso que la ordenación del turismo que se pretende, de modo tan singular, sea "excepcional" (no común, extraordinario, imprevisible).

- Sobre los aspectos técnicos, la práctica totalidad de las directrices que se proponen contienen medidas copiadas de otras leyes (de turismo, de ordenación del territorio) que fueron debatidas y aprobadas según el procedimiento legislativo ordinario, sin que nadie considerase que tuvieran un contenido técnico que impidiese su discusión parlamentaria.

- De acuerdo con la autorización otorgada por el Decreto 176/2001, tras los primeros borradores, el documento de Avance de las directrices ha sido sometido a información pública. Sin embargo, las directrices hechas públicas incumplen uno de los mandatos legales: el art. 15.4 del Decreto-Legislativo 1/2000 ordena que se establezca la fuerza jurídica de cada una de sus determinaciones: normas de aplicación directa, normas directivas y recomendaciones. Este esfuerzo está realizado para las Directrices de Ordenación Generales, pero no para las DOT. La valoración de cada una de ellas resultaría más precisa si se conociera su condición jurídica; aunque, su contenido obligatorio parece conducir a que, en su mayoría, sean normas de aplicación directa. Pero nada se dice en el documento.

En cuanto a los aspectos y contenidos materiales:

- En cuanto a los medios e instrumentos, la crítica que se ha formulado puede resumirse en un principio general: el de seguridad jurídica. Demasiadas cuestiones fundamentales se intenta modificar sin decirlo, parece que a escondidas.
- Si bien las DOT se declaran como un intento de racionalización de la política de planificación sectorial turística de los distintos niveles de la Administración canaria, de complementariedad con las Directrices de Ordenación General (referidas más bien a uso del territorio en general y recursos naturales en particular) y de integración jerárquica del variado conjunto de producción legislativa sectorial y territorial, en la práctica parece que se trata de una política de mejora de la calidad turística más que de una política de planificación territorial (que se constantemente se delega en los Planes Insulares), o sectorial en sentido amplio, se trata. Por ello, creemos que la denominación no se ajusta al contenido.
- Parece una normativa algo precipitada (aunque todavía es sólo un avance) que tiene algunos vicios de coyunturalidad, derivados fundamentalmente de que son consecuencia de un proceso diacrónico: la llamada moratoria turística y la pretendida suspensión del aumento de planta alojativa de comienzos del 2001.
- Sería muy conveniente marcar en las directrices turísticas su alcance ejecutivo (Norma de aplicación directa, norma directiva o recomendación), como se hace con las de ordenación general.
- Hay disposiciones normativas asociadas a los indicadores en las DOT que deberían sacarse del anexo.

En contra, existen planteamientos que no tienen eco en el cuerpo normativo, como por ejemplo, la cuestión del valor añadido canario incorporado al producto turístico, dándose la paradoja, como bien se destaca en las Directrices Generales (Dir. 97.1), de que la actividad turística crece, mientras la sociedad canaria se empobrece. ¿Desarrollo para quién?. En la memoria de las DOT (pág. 42) se introduce una vertiente local en la sostenibilidad del desarrollo turístico: "beneficiar y sustentar a las comunidades y empresas locales".

- No recoge muchas de las recomendaciones realizadas en la Memoria sobre protección ambiental y conservación de recursos naturales tales como suelos, biodiversidad o paisaje, y, en particular, aquellas más ligadas a la actividad que se trata de ordenar.
  - Se aboga por distribuir territorialmente el crecimiento de la capacidad alojativa insular, en lugar de concentrar la nueva oferta en los núcleos ya consolidados.
  - En muchos casos, las directrices y propuestas son redundantes, innecesarias, incompletas y, en algún caso, confusas al modificar otras o invadir materias ajenas al objeto propio de las Directrices:
- a. Repetitivas, al reproducir, e incluso, copiar, normas estatales y autonómicas vigentes. En estos casos, debemos recordar que los preceptos citados en el Texto normativo son obligatorios con independencia de su incorporación al mismo,. Esto ocurre en los siguientes casos:
- Las directrices 3, 6.1 y 7.1, que transcriben, casi literalmente, el art. 17 del Decreto-Legislativo 1/2000 sobre las determinaciones necesarias de los Planes Insulares de Ordenación.
  - La directriz 11.1 sobre el uso turístico en suelo rústico, que reitera lo establecido en el art. 62.3 del Decreto Legislativo 1/2000.
  - El supuesto del apartado 27.3 sobre el deber de las autoridades competentes de controlar la contaminación de las aguas portuarias y las colindantes, que aparece regulado, con mucha más precisión, en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (1992) y, también, en el anteproyecto de ley de puertos de Canarias.
  - Las prioridades de uso del agua en los campos de golf (directriz 28.3) que tiene su reglamentación en la Ley de Aguas de Canarias (1990).
  - Las directrices 14 y 15, que reiteran repetidamente los preceptos del decreto 19/2001, sobre estándares turísticos.

Posiblemente esta circunstancia se debe a que las Directrices se encuentran permanentemente y en la mayor parte de los aspectos con las dificultades de la coexistencia/preeminencia que los Planes Insulares tienen, obligándose, en la práctica, a remitir constantemente a la Ley del Turismo y, sobre todo, al Decreto 10/2001 de estándares turísticos.

- b. Innecesarias, en cuanto incluyen apartados que no tienen un mandato obligatorio, o que son redundantes, porque mandan lo que está regulado en otros lugares.

Esta situación es la que se produce en la directriz 28 sobre los campos de golf, por la que se exige a los proyectos de construcción o ampliación, además de los requisitos legales preceptivos, los siguientes: a) adecuación de los recursos hídricos precisos para el mantenimiento del campo (sic), la calidad técnica de las instalaciones (pero siempre precisan de un proyecto suscrito por un técnico), la vinculación del campo de golf a los establecimientos alojativos y residenciales integrados en el proyecto, en su caso (cuando, si el proyecto es conjunto, la vinculación está implícita, si no lo es, la vinculación no es exigible), y el cumplimiento de las edificabilidades máximas y estándares turísticos y urbanísticos legalmente exigibles (la exigencia viene determinada por las normas que establecen esos estándares, digan lo que digan las directrices). Lo mismo puede decirse de la obligación municipal de vigilar las playas (directriz 21); se trata de una obligación que es responsabilidad municipal por imposición del art 115.d) de la Ley de Costas (1988).

- c. Incompletas, en la medida que carecen de consecuencia jurídica, en particular las que se refieren a los municipios. Así, la directriz 18 establece que los municipios con más de 5.000 camas alojativas deben aprobar planes y programas de saneamiento y depuración de aguas residuales, y añade: "*Dichos planes y programas serán remitidos al Cabildo Insular correspondiente*". Lo mismo se dice en relación con las ordenanzas que se exige sean aprobadas en las directrices 19 a 26: su aprobación debe comunicarse al Cabildo Insular y, además, a la Comunidad Autónoma". Es cierto que este tipo de previsiones encuentra antecedentes en el artículo 40.4 del Decreto-Legislativo 1/2000, pero la imposición de estas obligaciones vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada.
- d. Confusas, porque invaden ámbitos regulatorios que no corresponden a este instrumento de ordenación (las directrices 5 y 9 con las que se quiere ordenar la oferta de los establecimientos turísticos, que es propio de la Ley de Ordenación del Turismo), desconoce la legislación básica estatal, directamente aplicable (en puertos y costas, o en función pública –los idiomas extranjeros no pueden ser requisito de acceso al empleo público, que es legislación básica, 24.2), invade la autonomía local y, en fin, porque parece olvidar la propia legislación autonómica sobre determinadas materias (los servicios públicos municipales turísticos están ya regulados en la Ley de Ordenación del Turismo).
- El primer bloque de directrices (3 a 13) relativo a las competencias insulares son, en buena medida, una reproducción del artículo 18 del Decreto-Legislativo 1/2000. Así, la definición del modelo de desarrollo turístico propuesto se deja bajo la orientación decisiva de los Planes Insulares de Ordenación, declarándose explícita e implícitamente que la unidad de planeamiento determinante es la insular, aunque introduciendo precisiones que nos tememos que no clarifiquen sino dificulten la operatividad. En este sentido, como no podía ser de otro modo, en las previsiones ordenadoras se aprecian una constante remisión a los Planes Insulares de Ordenación, en concreto, en lo relativo al establecimiento del modelo de desarrollo turístico de cada isla, de los límites de crecimiento cuantitativo de la capacidad turística alojativa, del ritmo de crecimiento de dicha capacidad alojativa — limitando la participación municipal y despreciando la de los sectores económicos implicados—, de los criterios y condiciones para la delimitación de nuevas zonas turísticas —sin especificar el criterio del equilibrio intrainsular—, de los ámbitos territoriales congelados o excluidos de nuevos desarrollos turísticos y de los a rehabilitar —no obstante, no se especifica la falta de zonas de residencia de la población trabajadora en las zonas turísticas—.

En primer lugar, transforma su carácter facultativo (los planes insulares podrán establecer, podrán contener) en imperativo (los planes insulares establecerán o determinarán, se dice en esas directrices). Así, la capacidad de regulación atribuida a los Planes Insulares de Ordenación por Decreto-Legislativo se convierte en una capacidad de regulación imperativa. De esta manera, se modifica sustancialmente uno de los pilares básicos de aquella regulación del suelo en Canarias, mientras que la autonomía local de los Cabildos afectados queda salvada con el trámite de audiencia previsto en el art. 11.2 del citado Decreto-Legislativo (al que se refiere el art. 16 del mismo).

Así mismo, también se produce una modificación de su contenido. Las Directrices delimitan cómo se fijarán los límites del crecimiento cuantitativo de la capacidad turística, remitiéndose a una serie de indicadores que se recogen en el anexo (directriz 4 y 5.1), precisan los criterios a considerar para delimitar nuevas zonas aptas para el desarrollo turístico (6), concretan los conceptos de "incompatibilidad con el principio de desarrollo sostenible" y de zona a rehabilitar que aparecían como conceptos jurídicos indeterminados en el Decreto Legislativo 1/2000 (7 y 8), igualmente ordenan la planificación de la implantación de instalaciones de ocio como campos de golf, parques temáticos o puertos deportivos sin llegar a considerarlos ni dotaciones, ni sistemas generales (10). En resumen, si se considera que estas Directrices tendrán rango de ley formal, con ellas se reglamenta y limita el ámbito de ordenación propio de los Planes Insulares en materia de uso turístico del territorio.

En tercer lugar, dentro de este ámbito prioritario de escala insular se aprecian elementos decisivos poco definidos, sobre todo la oferta de ocio con incidencia territorial (parques temáticos o campos de golf singularmente).

Por otra parte, faculta a los Planes Insulares a establecer usos turísticos en suelos rústico. Sería conveniente excluir cualquier uso turístico (infraestructuras o equipamiento) de tal suelo, salvo el turismo rural, y/o, en todo caso, supeditarlo explícita y claramente al cumplimiento de indicadores de calidad del suelo, de la biodiversidad y del paisaje. En cualquier caso consideramos necesario incluir: a) apartado 2.b: ....su bienestar social y la conservación de sus recursos naturales y sus signos de.....; y b) apartado 2.g: ...y servicios no alojativos, siempre con las suficientes garantías de protección del paisaje y los recursos naturales.

Además, en el Apartado 6.1 se dan las bases sobre las que los Planes Insulares de Ordenación podrán delimitar zonas aptas para nuevos desarrollos turísticos. Dichas bases son demasiado genéricas e inconcretas sobre todo en lo que se refiere a los recursos naturales y deberían limitar explícitamente estas zonas aptas para nuevos desarrollos, además a los siguientes casos: a) suelos de baja potencialidad agrícola, para regeneración de ecosistemas de interés o para la conservación o conservación de aguas; y b) áreas de baja biodiversidad o con especies de flora y fauna sin interés.

Por último, parece como Implícitamente se admite una cierta incapacidad para sacar adelante los Planes Insulares en lo referente a ordenación turística.

- En cuanto a las obligaciones que se proponen para ser impuestas a los municipios en los que existan, al menos, 5.000 plazas alojativas, se reitera machaconamente la obligación de cumplir el Decreto 10/2001, pero no se añaden otros aspectos interesantes, como la compensación del coste de las externalidades y mantenimiento de infraestructuras de uso de la población en general; así, por ejemplo, se habla de policía local, de fachadas, pero no se comenta nada de la población local ni del entorno local, más allá de las fachadas. Es éste un problema esencial dentro de la filosofía de la normativa, que intenta solventar con una prolífica serie de ordenanzas a aprobar por los ayuntamientos que parecen innecesarias o no congruentes con unas directrices sectoriales. En este contexto, debemos señalar las siguientes controversias y puntos débiles identificadas en el segundo bloque de directrices relativas a los municipios (14 a la 26):
  - En relación con el uso del suelo, las directrices se limitan a reiterar la obligación de cumplir con el Decreto 10/2001, de 22 de enero,

de estándares turísticos urbanísticos; no se añade nada nuevo. No se impone, como carga urbanística, la contribución a la construcción de viviendas protegidas que sirvan de residencia al personal que pueda trabajar en los nuevos establecimientos, tampoco, se dice nada sobre la contribución a la financiación de dotaciones como desaladoras, recogida de basuras, suministros, mantenimiento de espacios naturales.

- En materia de servicios, los términos empleados aportan poco: en materia de transporte, la suficiencia de los servicios públicos regulares de viajeros, así como los discrecionales; lo que sea suficiente, aun concepto jurídico, queda sin concretar (14); lo mismo cabe sostener de la obligación (21) de la *"existencia de puestos de vigilancia debidamente dotados a razón de uno por cada quinientos bañistas"* (¿a computar los domingos o los martes, en invierno o en verano?). En particular, el problema de las urbanizaciones incompletas se quiere solventar prohibiendo el otorgamiento de autorizaciones previas y de licencias mientras las dotaciones no estén terminadas (15); pero, de siempre, la legislación urbanística admite el otorgamiento simultáneo de licencia de urbanización y edificación, con las garantías precisas (art. 147.2 Decreto-Legislativo 1/2000).
- En cuanto a las obligaciones municipales de prestación de servicios, muchos de los que se mencionan son ya competencia municipal en virtud de la Ley de Ordenación del Turismo (directrices 18 a 26). El problema que suscitan es si, desde este instrumento de ordenación del territorio, pueden imponerse obligaciones que nada tienen que ver con el uso del suelo (como la señalización turística, la vigilancia de las playas o la erradicación de los sistemas agresivos de publicidad) y, en aquellos que tienen algo que ver, si ésta es la norma adecuada para exigir a los municipios esa conducta (planes de saneamiento, recogida de residuos, policía local), algo que parece bastante dudoso.

En relación con este grupo de deberes, es preciso llamar la atención sobre dos aspectos significativos. Por una parte, en lo relativo a la aprobación de ordenanzas (que se llaman "específicas", categoría desconocida en la legislación local) supone el ejercicio de una potestad, la reglamentaria, que corresponde en régimen de autonomía a las entidades locales (art. 137 y 141 CE, art. 4 Ley de Bases de Régimen Local); si deben prestar un servicio determinado, los municipios tienen autonomía para determinar cómo lo hacen. No puede desconocerse que, en todo caso, la Comunidad Autónoma tiene competencias de desarrollo legislativo todas las materias sobre las que se ordena a los municipios de más de 5.000 plazas alojativas aprobar una ordenanza. En cualquier caso, esas ordenanzas lo serán para regular las relaciones y actividades de los vecinos y residentes, en ningún caso, para regular la formación de los policías municipales (directriz 24.1).

Por otra parte, en cuanto al deber de comunicar al Cabildo, en unos casos, y también a la Administración Autonómica, en otros, la aprobación de determinadas ordenanzas señaladas en estas directrices. Mucho más en el caso del efecto suspensivo que se decreta de instrumentos de planeamiento y de licencias urbanísticas en caso de incumplimiento (directriz 25). Con esta consecuencia, estas directrices se separan de la regulación de los servicios turísticos municipales de los art. 65 a 67 de la Ley de Ordenación del Turismo, que ya recogían esos servicios obligatorios.

En función de las anteriores consideraciones, se considera que esas directrices vulneran frontalmente la autonomía local constitucionalmente garantizada (art. 137 CE), de la que forma parte la prohibición de suspensión administrativa de actos y acuerdos locales, salvo inactividad y previo requerimiento, nunca de forma automática, así como la limitación del deber de comunicación a los términos establecidos por la Ley de Bases de Régimen Local, no a otros (SS.TC. 11/1999, 156/2001). La nulidad

de esas obligaciones, aunque se recogieran en una Ley, es manifiesta y, además, existen precedentes de esa consecuencia en la jurisprudencia constitucional.

Estas últimas previsiones, además, tienen otra consecuencia rechazable. No se entiende que, en su caso, el incumplimiento por un municipio de una de estas obligaciones, pueda tener como consecuencia la suspensión del otorgamiento de licencias, que perjudica a los ciudadanos directamente, no al municipio incumplidor. Lo arbitrario de esta consecuencia es manifiesto.

Dentro de la regulación propuesta dentro del planeamiento municipal se entra en más detalles y sobre todo se promueve la creación a corto plazo organismos y de control de la calidad del producto turístico. Nuevamente se incide en éste como aspecto principal: el objetivo es mejorar la calidad del paisaje urbano turístico, los estándares turísticos, pero no se valora suficientemente el impacto territorial de dicho cambio, como en el consumo de suelo.

Por último, con independencia de lo expuesto, estas directrices suponen un paso en falso en relación con el deber legal de elaborar el "*Estatuto de los Municipios Turísticos*". Siete años después, la disposición adicional segunda de la Ley de Ordenación del Turismo, que ordenaba su aprobación, sigue sin ser cumplida. La diferencia con esta retahíla de obligaciones es que esa disposición incluía, entre sus determinaciones, "*las medidas fiscales y de financiación que permitan la prestación de servicios con la calidad suficiente*". El avance de directrices deja de lado un aspecto tan esencial, casi con toda seguridad la causa por la cual ese Estatuto sigue sin ser elaborado. Esa disposición adicional, además, establece un procedimiento de elaboración que nada tiene que ver con el que se sigue con el documento que se analiza.

Así mismo, quedan los municipios de carácter total o parcialmente turístico, en su planeamiento general, a las determinaciones que le concrete el planeamiento insular, con lo cual se refuerza en este sentido el carácter principal y eje de todo el sistema de planeamiento de los planes insulares que ya viene establecido por la Ley de Ordenación del Territorio.

Por último, comentar que todas las previsiones con potestad normativa municipal que han de estar aprobadas en el plazo de un año, deberían: a) extenderse a todos los municipios; b) dotarse con apoyo financiero; y c) tener su correlato en una ley de régimen local autonómico, desarrolladora de la ley básica del Estado, que estableciera un Estatuto del Municipio Turístico.

- En relación con las empresas y actividades turísticas privadas, consideramos que el tercer bloque de directrices forman un conjunto de apartados que, de manera poco sistemática, afectan a la libertad de empresa turística y poco o nada tienen que ver con el objeto propio de estas directrices, a pesar de la clara voluntad de considerar a estas medidas como parte de l ordenación del territorio, en sentido de delimitación de los usos del mismo. Los más significativos son el mecanismo de concurso público para el otorgamiento de autorizaciones administrativas previas que se refieran a nuevos establecimientos turísticos, dentro de los límites fijados para cada isla (directriz 5.3), la categorización de los establecimientos turísticos, con prohibición de implantación de los que tengan categoría inferior a tres estrellas o llaves, junto a los campamentos de segunda y tercera categoría (directriz 9.2 y 3) y, en el caso de suelos de uso mixto turístico residencial, la declaración de los usos turísticos como "fuera de ordenación y, en consecuencia, a extinguir" (directriz 16.2). A este respecto debemos realizar las siguientes consideraciones en relación con la "función social" y "las medidas limitativas del uso turístico".

En cuanto a la expresión "categorización", ésta recuerda a la categorización del suelo tras su clasificación en urbano, urbanizable y rústico (art. 51, 53 y 55 del Decreto Legislativo 1/2000). Sin embargo, en realidad, se refiere a la clasificación y, dentro de ella a la categoría, de los establecimientos turísticos, si son de tantas estrellas, o si son de tantas llaves (art. 32 de la Ley de Ordenación del Turismo, art. 2 del Decreto 149/1986, de 28 de octubre, sobre hoteles, y art. 5 del Decreto 23/1989, de 15 de febrero, de apartamentos).



Por su parte, la declaración como "fuera de ordenación" tiene igualmente doble sentido. Ese término se emplea para referirse a la situación jurídica en la que quedan los inmuebles, que fueron construidos de conformidad con un plan, pero que, tras su revisión o cambio, incumplen las previsiones del nuevo planeamiento. Se refiere siempre a inmuebles, no a usos (no existen actividades fuera de ordenación), y su consecuencia es la limitación de obras, aunque algunas son admisibles; por tanto, no se trata de una situación a "extinguir", ya que un nuevo cambio en el plan puede incorporarlos a la ordenación vigente (art. 44.4 del Decreto Legislativo 1/2000). Como tiene declarado la jurisprudencia, esta situación no debe impedir el aprovechamiento óptimo del inmueble, ni el ejercicio de las facultades de uso y disfrute del propietario; en consecuencia, las actividades industriales y mercantiles desarrolladas en el edificio no se extinguen ni pueden verse afectadas por la situación sobrevenida de fuera de ordenación (STS. 30 de enero de 1998, Ar. 389). Sin embargo, aquí se refiere a los establecimientos turísticos situados en zonas junto con establecimientos residenciales, no a los inmuebles. Con esta expresión, lo que se pretende es acabar con establecimientos turísticos que por su localización o por su categoría incumplen las nuevas ratios de calidad.

En ambos casos, los términos urbanísticos ocultan la verdadera causa de estas medidas: regular la calidad de los establecimientos turísticos. No obstante, este objetivo no tiene nada que ver con las competencias de ordenación del territorio, aunque parece que, desde esta aproximación, es más fácil de justificar estas decisiones intervencionistas. La medida que lo ejemplifica es la adjudicación de las nuevas autorizaciones por concurso público (directriz 5.3), con la que se pasa, por la puerta de atrás, de la libertad de empresa turística, aun regulada, a la publicación de esa actividad económica. Este mecanismo trae causa de la decisión de limitar el crecimiento cualitativo y cuantitativo de plazas alojativas turísticas en cada isla; limitado el número se presenta como "razonable" que su adjudicación sea por concurso público. Así, esta directriz descansa sobre dos premisas, implícitas, de lo contrario no tendría explicación: la primera, que, en aras de la sostenibilidad, el uso turístico puede desgajarse del derecho de propiedad del suelo en que se localice, y la segunda, que, por aquella misma razón, ese aprovechamiento (alojamiento turístico) está limitado y es competencia pública. La legitimidad de la limitación de plazas alojativas y su asignación por concurso dependen de la validez de esas dos premisas; en otras palabras, de si cuentan con fundamento jurídico suficiente. No obstante, la legitimidad de desgajar el uso turístico del derecho de propiedad del suelo depende de si esa medida trae causa de la función social que debe cumplir el suelo como bien apropiable. A este respecto, debemos señalar que si bien el objeto de las Directrices se resume en la sostenibilidad, para que este concepto pueda dar contenido a la función social del derecho de propiedad del suelo debería corresponderse con una utilidad pública o colectiva. Sin embargo, esa correspondencia no se da, ya que cuando se habla de sostenibilidad, como cuando se alude al "desarrollo sostenible", se hace referencia a un objetivo a conseguir: el equilibrio entre el desarrollo económico (en este caso el turismo) y la utilización racional de los recursos naturales, pero no se identifica utilidad pública alguna (en este sentido, las SS.TC. 64/1982 y 102/1995). Por tanto, el desarrollo sostenible no encaja en esa función: es un resultado deseable, no una utilidad pública determinada.

El segundo concepto que pudiera cumplir ese papel es la protección del suelo, el objetivo de impedir que los establecimientos turísticos ocupen más territorios que se reitera en los documentos y las memorias, y que está implícito en el objeto propio de las Directrices como instrumento de ordenación del suelo. Este objetivo sí que puede ser la utilidad pública que da contenido a la función social de la propiedad y, por tanto, a las cargas y limitaciones que se establezcan (esa es la función social del suelo rústico, su preservación y protección, STC. 61/1997). Sin embargo, su aplicación sobre el caso que se estudia tropieza con barreras insalvables. El impacto del turismo sobre el territorio es reducido: se concentra en el 3% del suelo de las islas. Las excepciones contenidas en las sucesivas normas sobre moratoria turística (apartado sexto del Decreto 4/2001 y art. 2 de la Ley 6/2001) pugnan con el objetivo de protección y conservación del territorio; los establecimientos hoteleros de cuatro estrellas que cuentan con equipamientos complementarios y los establecimientos de cinco estrellas son grandes consumidores de suelo.

Las anteriores exdusiones obligan a buscar la función social en algo implícito en el documento de Directrices Generales de Ordenación y del Turismo: la racionalización de los recursos naturales de las islas, que, como se adelantó, en la causa de la necesidad de ordenar el turismo,

mucho más que su reducido impacto sobre el suelo. La utilización racional de los recursos naturales es la utilidad pública que puede justificar la intervención pública limitativa del derecho de propiedad (STC. 102/1995 y 306/2000). Esa función social permite a los poderes públicos, primero, decidir qué clase de suelo tendrá uso turístico y, incluso, donde queda localizado; y, a continuación, donde se admita ese uso, establecer estándares de urbanización y de construcción todo lo rigurosos que demande el uso racional de los recursos naturales (exigencias sobre consumo de agua y energía, sobre tratamiento de residuos, sobre equipamientos y espacios libres vinculados...). En la actualidad, esas exigencias se recogen en el Decreto 10/2001 de estándares turísticos que, el borrador de directrices que se estudia, se limita a reproducir.

Por su parte, en lo relativo a las medidas limitativas del uso turístico, la distinción de éstas en dos clases (limitación del uso turístico en unas zonas sí, en otras no), según ha quedado expuesto, puede tener justificación en la función social descrita, siempre que supere el test de la igualdad, razonabilidad y proporcionalidad; la única excepción es la prohibición completa de la actividad, no por su impacto sobre el territorio. Sin embargo, lo que encaja mal con el régimen constitucional de la función social de la propiedad es que ese aprovechamiento sea variable y temporal, esto es, que el uso turístico alojativo aparezca y desaparezca, ya que quiebra, la obligación de que la norma (normalmente ley más plan) delimite el contenido, facultativo y obligatorio, del derecho de propiedad del suelo. El propietario debe saber hasta donde llega su derecho y cuáles son sus limitaciones; la excepción, sin duda, son las actividades y usos prohibidos, o los que sean monopolio público.

En cuanto al concurso público en la adjudicación de las autorizaciones administrativas previas de los nuevos establecimientos turísticos; la esencia de ese directriz es que la Administración es competente para adjudicar las autorizaciones administrativas previas que permitan la puesta en marcha de nuevos establecimientos turísticos. Sin embargo, consideramos que éste tampoco encaja con aquellas garantías constitucionales. Quedó dicho que uno de los límites de la función social es que, delimitado el derecho de propiedad, el ejercicio de las facultades que sean reconocidas corresponde exclusivamente al propietario. Esa función social tiene el límite de la practicabilidad del derecho por su titular; algo que la directriz que se estudia vulnera al trasladar esa facultad (por escaso que sea el crecimiento turístico) a la Administración Pública. Más aún, debe añadirse, si el uso turístico es admisible, su ejercicio forma parte del derecho de propiedad privado; si no lo fuera, por contrario a los fines públicos que se quieren proteger, tan pernicioso es su ejercicio por los particulares como por la Administración Pública. En resumen, el mecanismo del concurso no encuentra apoyo en la función social del derecho de propiedad. Lo que no supone ya afirmar su ilegalidad. Antes de llegar a esa conclusión deben agotarse las posibilidades de encontrar un título que legitime esa conversión del uso turístico en competencia administrativa. Además, este planteamiento ya nada tiene que ver con el derecho de propiedad del suelo, ni con las funciones públicas de ordenación del territorio y urbanísticas, por el contrario, aunque se esconda bajo el paraguas de la planificación territorial y urbanística, se trata de medidas de planificación económica que limitan el derecho de libertad de empresa, en concreto una de sus manifestaciones: la libertad de acceso al mercado (art. 38 CE, interpretado, entre otras, por las SS.TC. 225 y 227/1993).

La confirmación de este objetivo: limitar y regular la actividad turística alojativa en tanto que actividad económica empresarial, al margen de su impacto sobre el territorio, se encuentra en aquellas otras directrices en las que se proponen medidas que tienen que ver, en exclusiva, con la calidad de los establecimientos turísticos (como las que prohíben los establecimiento de menos de tres estrellas o llaves). El consumo de recursos naturales, también de suelo, crece con la categoría de los establecimientos turísticos.

Siendo la razón de ser de la directriz que se estudia (la adjudicación de las nuevas autorizaciones por concurso público), limitar la libertad de empresa, su invalidez resulta inevitable por las siguientes razones:

- a) Las Directrices de Ordenación, aun aprobadas por Ley, no son el instrumento adecuado para proceder a esa planificación económica del turismo, su empleo es un ejemplo de fraude de ley, en términos constitucionales, de arbitrariedad.

b) El turismo es una actividad económica libre, que ninguna norma ha declarado publicada, ni limitada, como sí ha ocurrido con los ejemplos más atrás reseñados. El art. 13 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, aun vigente, lo dice con claridad: *"El ejercicio de la actividad turística empresarial es libre, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes generales"*. Lo mismo dispone la legislación estatal: *"Se declara libre el ejercicio de las actividades propias de las empresas turísticas, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos reglamentarios que correspondan"* (art. 8 del Estatuto Ordenador de las Empresas y Actividades Turísticas, 1965). Pues bien, únicamente mediante la modificación de esta Ley, de forma expresa claro está, no implícita, que diera paso a un régimen de empresa limitada o reglamentada, podría ser explicable la directriz que se analiza. Aunque quizás, ni siquiera eso sea suficiente, en la medida que se trata de una actividad libre de acuerdo con la legislación básica estatal y, si bien, las Comunidades Autónomas pueden establecer condiciones sobre la libertad de empresa en ejercicio de sus competencias, la transformación de su esencia quebraría las condiciones básicas de ejercicio de este derecho constitucionalmente garantizadas (art. 38 en relación con los art. 139 y 149.1.1 CE, algo que, por otra parte, tiene el precedente de la STC. 64/1982, f.j. 6º).

En conclusión, la publicación del uso turístico, en los términos propuestos por las Directrices, carece de título que le dé legitimidad. En realidad, esta medida es un ejemplo de un modo de actuar con notables precedentes: la utilización de la planificación territorial y urbanística para intervenir y limitar determinadas actividades económicas en contra de las normas que regulan esas actividades. En fin, lo que subyace es una opción clara, aunque disfrazada, por la planificación como mecanismo de distribución de bienes y servicios frente al mercado; una opción que, conviene recordar, está en las antípodas de los procesos de liberalización impulsados por la Unión Europea, y del valor que la libre competencia siempre tuvo en el desarrollo de las Islas; y, además, una opción que, como se demuestra con las grandes superficies, sólo beneficia a quienes logran una autorización -que no tienen competencia- y que es la causa de decisiones controvertidas y arbitrarias -los conflictos sobre la localización territorial de esos establecimientos-. Con todo, dejando de lado la valoración de esta opción, lo que debe concluirse es que el instrumento que se quiere emplear para planificar y publicar el turismo no es el adecuado.

- o El documento de Directrices impone obligaciones y cargas a los Cabildos, a los Municipios y a quienes pretendan iniciar la actividad turística con un establecimiento alojativo nuevo, pero nada dice sobre otros dos actores cualificados: las empresas ya instaladas y las autoridades autonómicas competentes. La lectura de las razones y motivos que justifican esta clase de iniciativa obliga a preguntarse por esta omisión.

En el documento que se estudia se sostiene que una de las causas de la situación actual es que algunos empresarios no invirtieron en el sector turístico adecuado y, además, que la carrera especulativa les llevó a incumplir sus obligaciones en materia de infraestructuras urbanísticas de las urbanizaciones turísticas. Sendo así, parece debida la adopción de medidas que actúen sobre esas situaciones, exigiendo el cumplimiento de los deberes urbanísticos y de construcción incumplidos, apoyando, en su caso, a los municipios. Igualmente, parece razonable pensar en un mecanismo de revisión de clasificaciones y autorizaciones que fuerce ese cumplimiento por quienes lo causaron (los nuevos, de momento, no han incumplido nada, ni han contribuido a la situación actual). Lo contrario, la falta de la mínima referencia, pudiera llevar a pensar en que estas directrices, antes que otra cosa, son una medida proteccionista de quienes ya están asentados en el sector turístico.

De otra parte, cuando se lee el documento, sus antecedentes, la memoria que lo acompaña, y la propia Ley de Ordenación del Turismo, se echa en falta a otro "responsable": la Administración Autonómica. En efecto, muchas de las medidas que se recogen en estas directrices estaban anunciadas en la Ley de Ordenación del Territorio, algunas como obligaciones exigibles, otras necesitadas de desarrollo reglamentario. El desarrollo de esa Ley no era responsabilidad ni de los Cabildos, ni de los Ayuntamientos, ni de los empresarios y promotores turísticos, lo era, y lo es, de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. A ella se dirige el mandato de un "Estatuto de Municipios Turísticos", sin aprobar, a ella correspondía aprobar los

estándares urbanísticos, que lo fue con el Decreto 10/2001, seis años después de la aprobación de aquella Ley. Es fácil entender las dificultades con que tropezó esa Ley, la implantación del principio de unidad de explotación lo prueba; pero, por esa razón, el documento de Directrices debería incorporar un conjunto de mandatos con las obligaciones de esa Administración, de donde resulte un reparto más equilibrado de responsabilidades y, por tanto, de cargas impuestas por las Directrices.

### A modo de conclusiones y sugerencias:

En función de lo comentado hasta el momento, entendemos que las DOT son un instrumento útil, que debe perfeccionarse y acoplarse coherentemente al conjunto de directrices generales, y que urge. Si bien a lo largo de este documento hemos planteado algunas sugerencias, de manera específica, proponemos las siguientes líneas:

- Cotejar la coherencia entre las DOT con las de Ordenación General e, incluso, considerar su posible incorporación a éstas últimas, prescindiendo de la extensa memoria sobre el turismo, que, dada su calidad, podría tener vida y uso como documento independiente.
- Revisar los valores asignados a los indicadores de sostenibilidad y estudiar la incorporación de varios de los indicadores de reorientación sostenible del sistema productivo (Eje 6, Directrices Generales) para el oportuno seguimiento del desarrollo turístico.
- Al margen de las modalidades de turismo que se planteen para cada isla o zona, asumir un modelo turístico global consistente en situar al turismo al servicio de Canarias, y no viceversa, con especial énfasis en la generación de valor añadido canario en los productos turísticos.
- Determinar la prohibición de ocupar hábitats naturales para el desarrollo de instalaciones alojativas turísticas en aquellas islas consideradas como saturadas y, en todo caso (infraestructuras complementarias, etc.), dar prioridad a los terrenos ya alterados frente a los naturales.
- Incorporar el mantenimiento de la biodiversidad como uno de los requisitos de sostenibilidad en el desarrollo del turismo, estableciendo directrices para minimizar el impacto de las especies exóticas invasoras propiciado por actividades de transporte, ocio o desarrollo de determinados parques temáticos.
- Con vistas a defender el español como seña de identidad de la población receptora, estudiar la oportunidad de introducir una tasa por el uso de nombres comerciales en idiomas extranjeros, así como en los letreros publicitarios que pasan a formar parte del paisaje cotidiano de las islas.
- A los efectos de las presentes Directrices y frente a la potencial confusión que se da con modalidades de turismo de lujo, considerar "turismo de calidad" como aquél que:
  - Produce poco impacto ambiental.
  - Se vincula a los valores intrínsecos del recurso (y no a los añadidos)
  - Consume y emplea productos locales
  - No prostituye la cultura local
  - No recalienta la economía
- Es de suponer que las Directrices, de acuerdo a su naturaleza, sean aprobadas por Decreto, así como para dejar la puerta abierta a la defensa del ciudadano frente a las inmunidades del poder (v. García Enterría, 1974). Su eventual tramitación por ley podría conculcar los regímenes jurídicos sectoriales en los que las Directrices se amparan o a los que remiten, al margen de que no harían más que complicar y petrificar todo el sistema.
  - En cuanto a los medios e instrumentos, la crítica que se ha formulado puede resumirse en un principio general: el de seguridad jurídica. A este respecto, si se pretende trasladar la capacidad de ordenación del turismo desde lo insular (los Planes Insulares de Ordenación) a lo regional (las Directrices Generales), debería procederse a la modificación expresa del Decreto Legislativo 1/2000, con el debate pertinente. Si se quiere obligar a los municipios turísticos a cumplir con determinadas competencias, lo que debe afrontarse es el Estatuto de los Municipios Turísticos, sin invadir, en cualquier caso, el ámbito de autonomía constitucionalmente garantizado. Si se quiere cambiar los pilares del turismo para que de actividad empresarial libre pase a ser una actividad reglamentada, la modificación de la Ley de Ordenación del Turismo es inevitable, de forma expresa y con publicidad, sin disfrazarla de planificación del suelo -que no lo es-. Si se quiere asegurar la legitimidad de las medidas adoptadas, las decisiones limitativas deben ser adoptadas, sin restricciones ni subterfugios, por el Parlamento, en un debate de la totalidad de las Directrices y de cada una de ellas.

- En cuanto a las medidas adoptadas, el camino que se sigue es harto discutible: pasar del mercado a la planificación económica en la ordenación del turismo, únicamente conseguirá beneficiar a los que ya están y encarecer la actividad turística, con el componente especulativo. En la opción entre el mercado y la planificación no puede olvidarse que, en el primero, el poder público tiene la facultad de regular las condiciones de acceso y de fijar las obligaciones de cada uno de los operadores, sin sustituir la libre competencia —que es rivalidad entre competidores y libre elección del ciudadano—. La manera de frenar el crecimiento turístico es incrementar las cargas urbanísticas y de construcción para los nuevos establecimientos y también para aquellos objeto de renovación o rehabilitación. Es la línea iniciada, aun de forma tardía, por el Decreto 10/2001. El debate sobre cuáles deben ser las cargas urbanísticas que deben soportar los promotores turísticos (construcción viviendas sociales, desaladoras, contribución a equipamientos, mantenimiento de espacios naturales) y, por supuesto, sus límites, sigue pendiente.
- En cuanto a la reducción del número de plazas, la referencia a Baleares es obligada (art. 51 de la Ley 2/1999, de 24 de marzo). Esa reducción también puede lograrse exigiendo que, cualquier nueva plaza alojativa, y ello incluye la rehabilitación y renovación, lo sea a costa de la desaparición de dos o más obsoletas. De este modo, además, el mercado no quedará tan limitado y el objetivo pretendido se podría alcanzar por dos vías diferentes.
- En cuanto a la calidad de los establecimientos, cada uno tiene un mercado al que se dirige, si se quiere asegurar esa calidad, lo que debe regularse es las causas y el procedimiento para revocar aquellas autorizaciones de establecimientos turísticos que incumplan los requisitos con base en los cuáles las obtuvieron. Claro está que este tipo de iniciativas requiere de la norma legal adecuada. Actuando sobre los estándares urbanísticos, de construcción y de calidad, la racionalización de la actividad y su equilibrio con los recursos naturales se producirá, sin quiebra de la libre competencia, ni de las ventajas que la misma supone para los consumidores. Nuevamente, en Baleares pueden encontrarse dos de los mecanismos que, junto a los estándares, pueden ser empleados: la eficacia temporal y, en su caso, caducidad de las autorizaciones administrativas previas (art. 48.3 de la Ley balear 2/1999, la caducidad debe ser establecida por Ley), y la desclasificación de los establecimientos turísticos que incumplan las condiciones iniciales o las que se impongan en virtud de un plan de modernización (art. 58 de la misma Ley).
- Sería conveniente, e incluso, necesario, vincular las DOT a las Directrices de Ordenación General, en cuanto consideramos que éste es un buen documento en cuanto a la normativa para la ordenación y protección de los recursos naturales y también en cuanto a la ordenación del crecimiento turístico y de otras actividades relacionadas, siempre claro está que se desarrollen los instrumentos de planificación correspondientes, sobre todo en el caso de las Normas Directivas. En concreto, dicha vinculación se plantea en relación con los siguientes aspectos.

a) La actividad turística viene regulada en dichas Directrices, fundamentalmente en el Eje 3 de Sostenibilidad Territorial (Directrices 63 a 66) y en el Eje 6 de Territorio y Actividad Económica (Directriz 97). Sin embargo, ya desde las Disposiciones Generales (Directriz 3.7) se considera como criterio básico de ordenación el "disminuir el crecimiento cuantitativo del sector turístico..." aunque en las Directrices de Ordenación del Turismo en ningún momento se hable de "disminución del crecimiento", sino de armonización, racionalización, integración o fijación de ritmos, como ya hemos visto.

b) En el Eje 3 de Sostenibilidad Territorial se habla de plantear políticas de contención del crecimiento, eludiendo el consumo injustificado de suelo y "orientar las actuaciones públicas y privadas hacia la recuperación, rehabilitación o reforma de urbanizaciones y edificaciones preexistentes o a la colmatación de espacios vacíos en las áreas ya antropizadas", preservando el medio rural para los fines que le son propios (agropecuarios, forestales, etc.). Todo ello en línea con lo que decíamos anteriormente de limitaciones al crecimiento y ocupación de nuevos suelos.

c) La Directriz 63 mandata a que el crecimiento de la planta alojativa turística se limite de acuerdo con la Directriz 97 y las propias Directrices Sectoriales del Turismo que hoy debatimos, y así en la Directriz 97 del Eje 6 sobre Priorizaciones de los Nuevos Desarrollos Turísticos se afirma categóricamente "No podrá ponerse ninguna nueva cama en funcionamiento que no pertenezca a un establecimiento que realiza una adecuada gestión en materia de recursos naturales...".

d) Las DOT no se recogen actuaciones concretas para la renovación de la planta alojativa actual o su sustitución por otra de mayor calidad, posibilitando el crecimiento reduciendo plazas alojativas obsoletas, a excepción del apartado 7.3, donde se proponen que los planes insulares establecerán actuaciones y programas que promuevan o incentiven la reducción de la capacidad alojativa turística, entre otras actuaciones, a través del aumento de categoría de la planta existente y la reconversión de la oferta alojativa extra-hotelera en hotelera, sin especificar si se trata de aplicar una tasa de sustitución de planta obsoleta por nueva. Sin embargo, en las Directrices de Ordenación General sí existe un indicador (E.6.2.) de renovación de la planta alojativa turística que establece para el 2010 un valor de referencia de 1,5 resultado del cociente entre las plazas turísticas de nueva creación y las plazas obsoletas sustituidas.

En definitiva, insistimos una vez más en que las Directrices de Ordenación General constituyen un excelente Documento, cuyos planteamientos no se ven adecuadamente recogidos en las Directrices de Ordenación del Turismo, que adolecen de una cierta endeblez y falta de concreción en determinados aspectos, lo cual suele suponer siempre en nuestras islas la posibilidad de interpretaciones laxas de la Normativa.

- No parece existir ninguna norma o recomendación que fomente la implantación de gestión medioambiental en los establecimientos y la certificación de calidad. Estas medidas de incremento de la calidad, deberían ser de aplicación progresiva y general, lo que mejoraría la imagen de un destino, zona o municipio, y con ello se facilitaría el desarrollo sostenible del Turismo en un destino maduro como el canario.
- La diversificación de la actividad turística, se plantea a través de la implantación de instalaciones y actividades de ocio complementaria. Sin embargo, el desarrollo normativo con respecto a este tipo de oferta es escaso y vago, y sólo se refiere a aquella con incidencia territorial, dejando el resto de desarrollos a los planes insulares.
- Para finalizar y retomando el objeto de las Directrices de Ordenación del Turismo, el texto normativo y especialmente los indicadores de sostenibilidad parecen implicarse casi exclusivamente con la necesidad de limitar el crecimiento de la capacidad alojativa, condicionándola al cumplimiento de un complejo número de parámetros. Reiterando nuevamente la positiva contribución que, a nuestro entender, significan estas Directrices en la ordenación del sector, consideramos, sin embargo, que no aportan bases sólidas para el desarrollo del resto de objetivos expuestos, tales como, diversificación de la oferta, reconversión de la planta alojativa, reconversión del modelo turístico actual. La importancia de este sector en la economía de las Islas debería requerir un planteamiento más extenso que considere también el valor que en el concepto más amplio de desarrollo sostenible aporta el Turismo a Canarias.