

REFLEXIONES SOBRE TURISMO, TERRITORIO Y SOCIEDAD DESDE EL PLAN INSULAR DE LANZAROTE

Fernando Prats y Felipe Manchón

El Plan Insular de Lanzarote enfoca la «cuestión turística» con la finalidad de cualificar y moderar su crecimiento para compatibilizarlo con el medio natural y social, en un intento de superar la tradicional dicotomía existente entre ambas concepciones.

La superación de esta contradicción, particularmente aguda en Lanzarote, se centra, por tanto, en propugnar un nuevo tipo de desarrollo turístico, integrado en el ecosistema social y territorial, y no simplemente superpuesto e incluso enfrentado a él. Esto es, el turismo a captar, su localización, su ritmo y condiciones de crecimiento deben determinarse atendiendo no sólo a las condiciones generales del mercado, sino también a la capacidad y vocación del medio físico y humano de la zona.

INTRODUCCION

El Cabildo Insular de Lanzarote, ante el proceso de rápido crecimiento turístico que vivía la isla, decidió el año 1986 abordar la elaboración de una estrategia de desarrollo a través del Plan Insular de Ordenación Territorial.

Lanzarote ha pasado, en un cortísimo período de tiempo, de ser una sociedad tradicional, de base rural, a otra fundamentada en el terciario turístico. Entre 1983 y 1986, el número de visitantes aumentó en un 222 por 100, llegando el pasado año a la cifra de 468.000 turistas-año. En la actualidad hay unas 37.000 plazas turísticas, pero existían expectativas de alcanzar las 260.000. Su producto interior bruto (PIB) ha crecido a un ritmo acumulativo anual del 7 por 100 en términos reales, y hoy es uno de los escasos polos de saldo positivo de

Some thoughts as to tourism, society and land availability in the light of the Lanzarote island plan

The plan for Lanzarote's future tackles the tourist question head-on by making the growth and specification of this sector conform to the other requirements, both social and ecological, of this island community, hoping by this to overcome the usual disparity of aims as between two visions of usefulness.

To reconcile this contradiction which shows itself at its worst in Lanzarote, a series of suggestions have been made which are based upon a new sort of touristic development. This would be undertaken bearing in mind both the social and territorial essences of the zone to be taken over and thus, instead of facing out or stamping these out, would adapt itself to them. In short, that tourism sought after in the terms of this plan, its placing, rhythms and terms of development, would grow not only according to the wants of the open market but also according to the needs, capacities and true nature of that human and natural world in which it would be planted.

generación de empleo de España. Con ello, la sociedad lanzaroteña está teniendo una transformación acelerada, y el excepcional medio físico de la isla, admirado en todo el mundo, puede sufrir deterioros irreversibles.

En este sentido, Lanzarote es paradigmático: las transformaciones derivadas del turismo se concentran en la isla, en espacio y tiempo, con una intensidad tal que la convierten en un auténtico «laboratorio» para analizar los conflictos de todo proceso turístico: evolución del sector dominado por la demanda, impactos en el medio físico, acelerado cambio cultural y transformación profunda de la estructura económica, social y poblacional de la isla.

El avance del Plan Insular redactado por encargo del Cabildo Insular por un equipo multidisciplinar de profesionales bajo la dirección de los autores de este trabajo, contiene un nuevo enfoque de la «cuestión turística»: cualificar y moderar su creci-

Fernando Prats es arquitecto urbanista, y Felipe Manchón es ingeniero de caminos.

miento para compatibilizarlo con el medio natural y social. El avance fue aprobado en octubre de 1987 con consenso del Cabildo y Ayuntamientos de Lanzarote y la aprobación inicial se ha producido en enero de 1989.

Las reflexiones de estas páginas están directamente extraídas de ese caso concreto de planeamiento. Con ellas, se pretende contribuir al debate sobre la cuestión turística, todavía pendiente, mediante la profundización y difusión de una más de las ricas experiencias acumuladas ya en nuestro país.

1. La ausencia de una política actualizada sobre el desarrollo turístico

Según los datos del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, al final del presente año habrán visitado España más de 50 millones de personas, de las cuales las dos terceras partes son turistas. Un nuevo record de crecimiento, que ya casi no despierta admiración en la opinión pública española. Se atraviesa un segundo *boom* turístico que puede llevar a nuestro país al primer puesto mundial como receptor de visitantes.

En la década de los sesenta, España se situó ya entre las primeras potencias del turismo de masas; con un considerable nivel de improvisación, aquél despegue se produjo con unos costes medio ambientales elevadísimos y unas inversiones en capital fijo de relativamente baja calidad que, a medio plazo, están afectando a la propia evolución económica y competitividad del sector.

Pues bien, todo parece indicar que este segundo *boom* se está desarrollando sin pautas cualitativamente distintas al anterior. Existe una opinión generalizada de que se incurre sistemáticamente en los mismos errores que hace veinte años. Y desgraciadamente, este estado de opinión no ha conse-

guido cristalizar en políticas que rectifiquen este proceso.

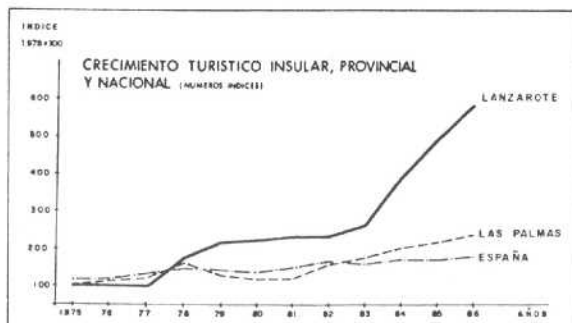
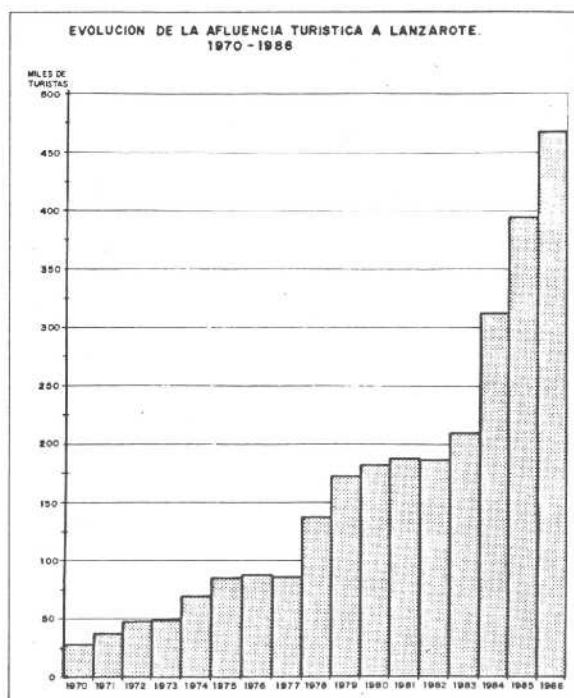
Se han desarrollado muy escasas líneas nuevas de previsión o intervención maduras a partir de la experiencia pasada. El principal interés del Estado, autonomías y municipios, en este campo, parece ser el incremento de la estadística de visitantes. Solamente intentos aislados, entre los cuales destacan las leyes canarias de planeamiento insular y espacios naturales y, a nivel estatal, la reciente Ley de Costas, pretenden ordenar la incidencia de un sector en el que parece campear a sus anchas el *laissez faire*. Y, esta vez, con el agravante de la reincidencia, precisamente cuando las condiciones económicas, sociales y políticas de la democracia permitían esperar otro comportamiento de los poderes públicos.

Y ello no es solamente achacable al sector oficial. La iniciativa privada tampoco ha racionalizado mucho su actuación, aprovechando cómodamente el impulso de las coyunturas favorables. Es significativo, en este sentido, que no se haya consolidado un *pool* de tour-operadores españoles, que hubiera permitido a nuestro país rentabilizar su posición de privilegio en el mercado actuando también desde la demanda en los mercados de origen, y no solamente en la oferta masiva de plazas turísticas.

Esta ausencia de reflexión crítica, desgraciadamente, ha impedido superar, por elevación, la tradicional dicotomía entre el turismo y el medio físico y humano. Hoy día puede decirse que la opinión pública sigue dividida en dos campos irreconciliables: Los partidarios a ultranza del desarrollo turístico, en cualquier forma y modalidad, y los defensores del medio físico y cultural opuestos frontalmente a dicho desarrollo por la experiencia negativa de las últimas décadas.

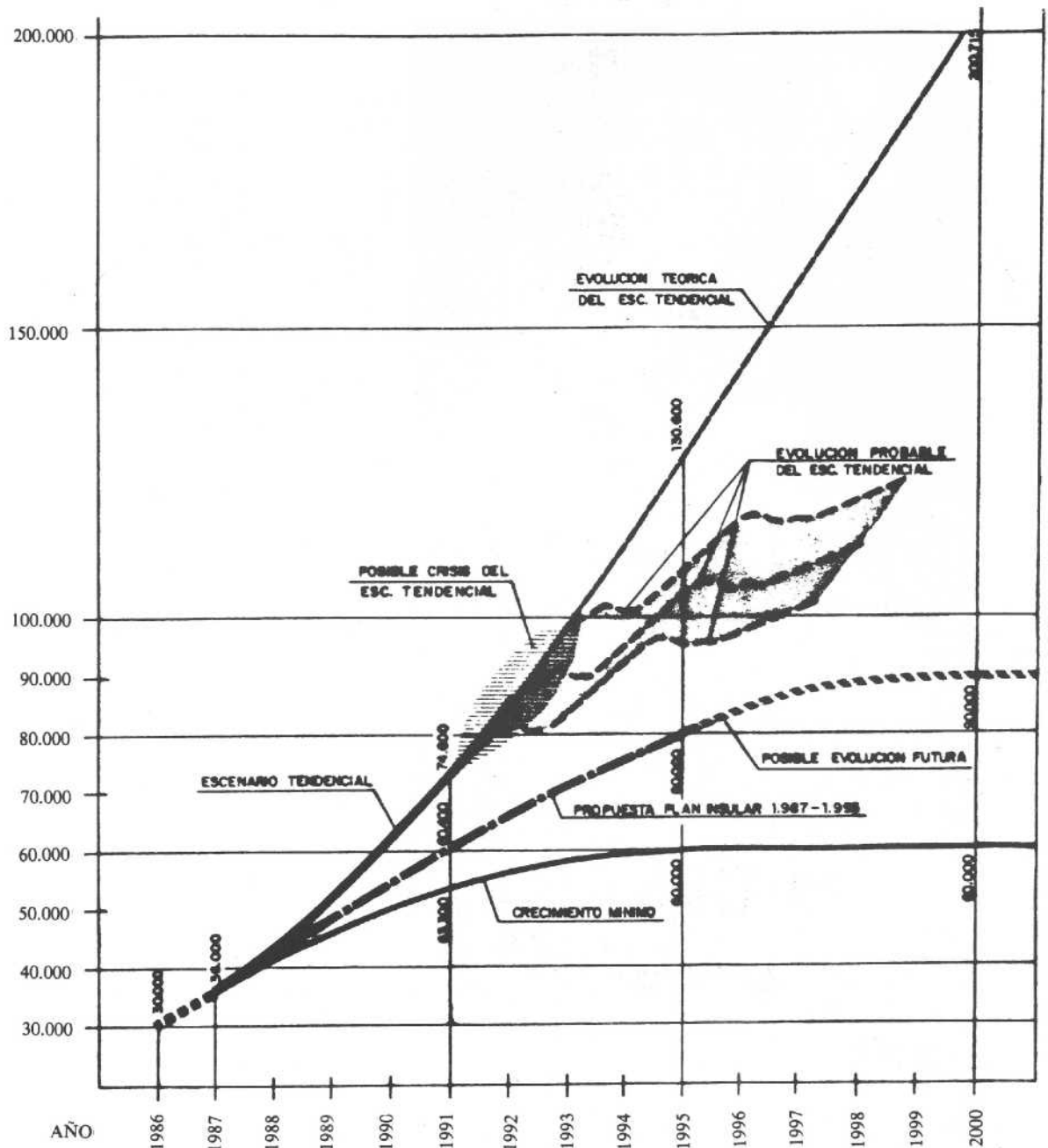
2. Una actividad turística integrada en el ecosistema social y territorial

Así pues, subsiste la tarea pendiente de reformular una política turística desde una perspectiva crítica en relación al pasado, con capacidad de integrarse más positivamente en el medio natural y social en el que se desarrolla. Porque el turismo, que como actividad económica podría calificarse de terciario avanzado, constituye de hecho un recurso económico irrenunciable para muchas regiones de nuestro país, y en particular para Canarias y Lanzarote.



COMPARACION DE ALTERNATIVAS DE DESARROLLO TURISTICO EN LANZAROTE

PLAZAS TURISTICAS TOTALES

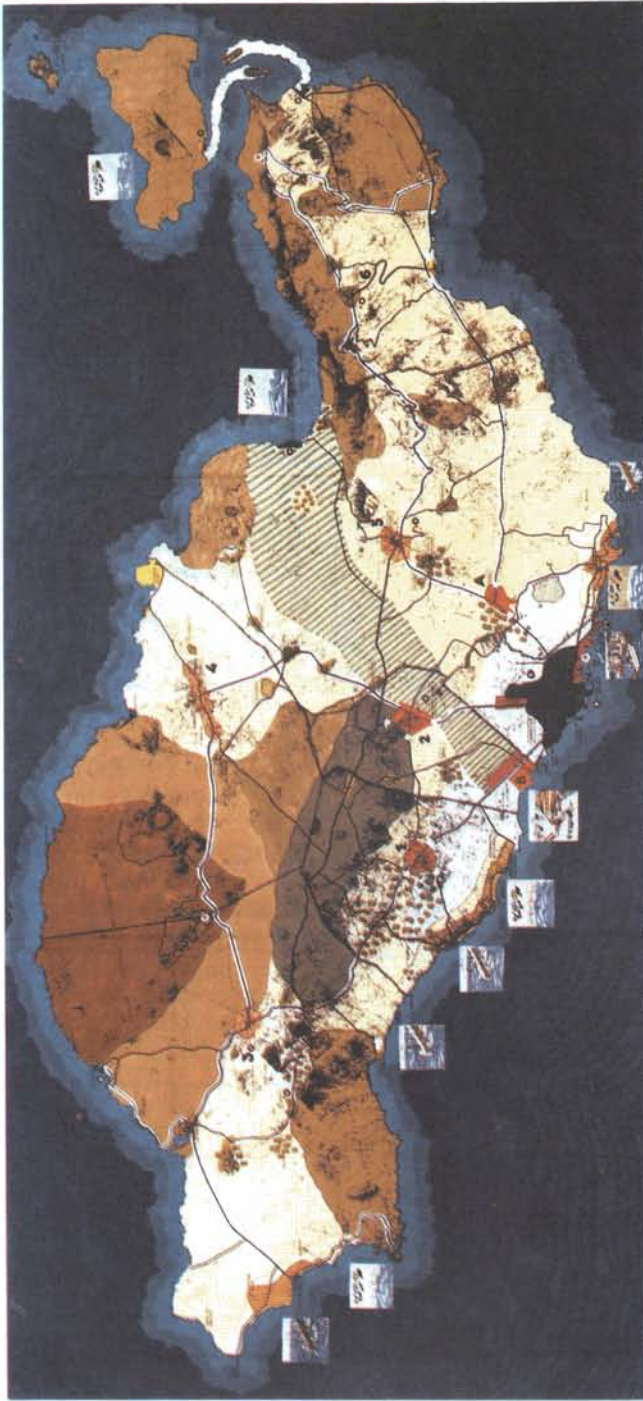


Hipótesis	Primer cuatrienio Año 1991		Segundo cuatrienio Año 1995		Tercer cuatrienio Año 1999 (1)	
	Plazas totales	Plazas año Δ Med. An. (2)	Plazas totales	Plazas año Δ Med. An. (2)	Plazas totales	Plazas año Δ Med. An. (2)
1. Hipótesis de crecimiento mínimo.	53.300	4.325 10%	60.000	1.666 3%	60.000	0 0
2. Propuesta del avance del plan insular (escenario cualificado).	60.400	6.100 14%	80.000	4.900 7%	90.000	2.500 3%
3. Hipótesis de expansión no controlada del mercado (escenario tendencial).	74.600	9.650 20%	130.600	14.000 15%	191.200	15.150 10%

Plazas turísticas en 1987: 36.000.

(1) Valores simplemente orientativos.

(2) Δ Med. An. = Incremento medio anual de plazas.



SITUACION ACTUAL . SINTESIS

CARACTERISTICAS DE LOS CENTROS MUNICIPALES Y NUCLEOS DE POBLACION NO TURISTICOS	EN CRECIMIENTO		EN RECUPERACION		EN SIN CRECIMIENTO		BASE AGRICOLA		RESIDENCIA INMIGRACION		DESEARROLLO ACTV. ECONOM	
	0	1	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
ARRECFE	█											
TIAS	█											
S. BARTOLOME	█											
TRAZA	█											
TRINAJO	█											
TEGUISSE	█											
MARIA	█											
TRINCHER	█											
PLAZA HOMBROS	█											
EL RESTO												

- NUCLEOS CON SOPORTE FISICO ESPECIALMENTE ATRACTIVO
- PARQUE TIMANFAYA
- ZONAS FAUNALISTICAS EXCEPCIONALES
- LA "SERIA" ENARENADOS VNICOLAS
- EL "ABLE" ZONA DE CULTIVO ARENAS MOVILES
- ASENTAMIENTOS TURISTICOS DISPERSOS EN SUELO
- AREA DETERIORADA POR INFLUENCIA CONCENTRACION
- CENTROS TURISTICOS DEL CABILDO
- INDUSTRIA Y ACTIVIDADES ECONOMICAS *
- SUELO RUSTICO COMUN
- INFRAESTRUCTURA
- NUCLEOS DE POBLACION TURISTICOS EN DESARROLLO SINER CONSOLIDADAS Y DE EXPANION CON VOCACION TURISTICA
- PARALIZADOS
- DE VERANEO POBLACION AUTOCTONA



PLAZAS MAS IMPORTANTES

PUERTOS DEPORTIVOS

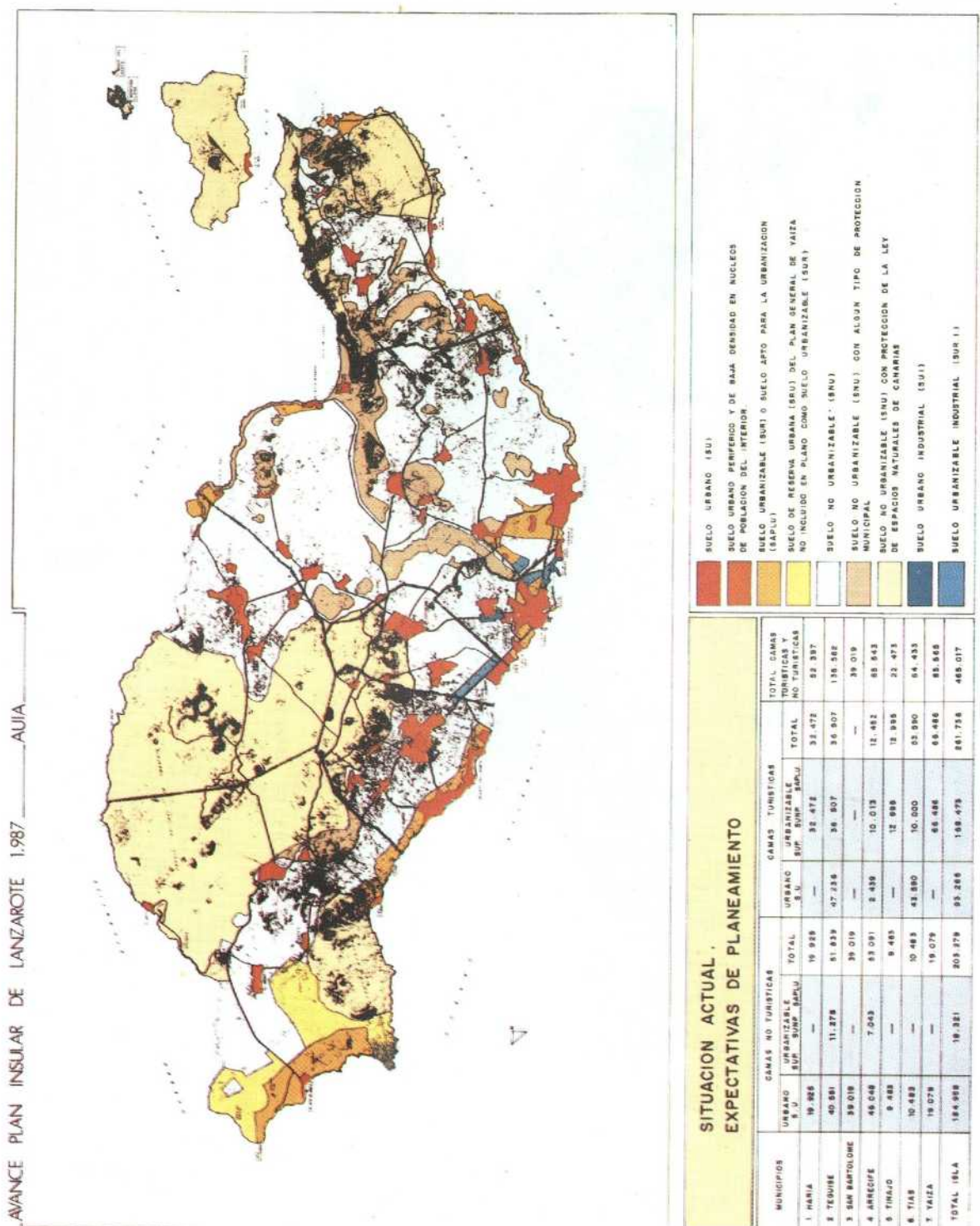
PUERTO COMERCIAL Y PESQUERO

AEROPUERTO

No se trata, por tanto, de rechazar a priori la actividad turística porque pueda tener un impacto transformador en el medio físico y social; el propio territorio en el que hoy mejor nos reconocemos es el reflejo del paso, a lo largo de la historia, de muchas actividades que lo han ido modificando.

El problema se plantea, más bien, cuando el desarrollo turístico amenaza con quebrar el ecosistema territorial existente (medio físico, económico y social). Y en tal caso, los efectos degradantes de

las actuaciones turísticas tradicionales no sólo repercuten sobre el territorio, otros sectores económicos básicos o las formas de vida preexistentes, sino que contribuyen a minar la solidez y estabilidad económica de dicha actuación hacia el futuro. La demanda turística más cualificada cada vez valora en mayor medida la integridad y autenticidad del lugar visitado. A medio y largo plazo, actuaciones miopes, fuertemente depredadoras de la base existente, pueden hipotecar el desarrollo



futuro de la zona y la propia consolidación del sector turístico.

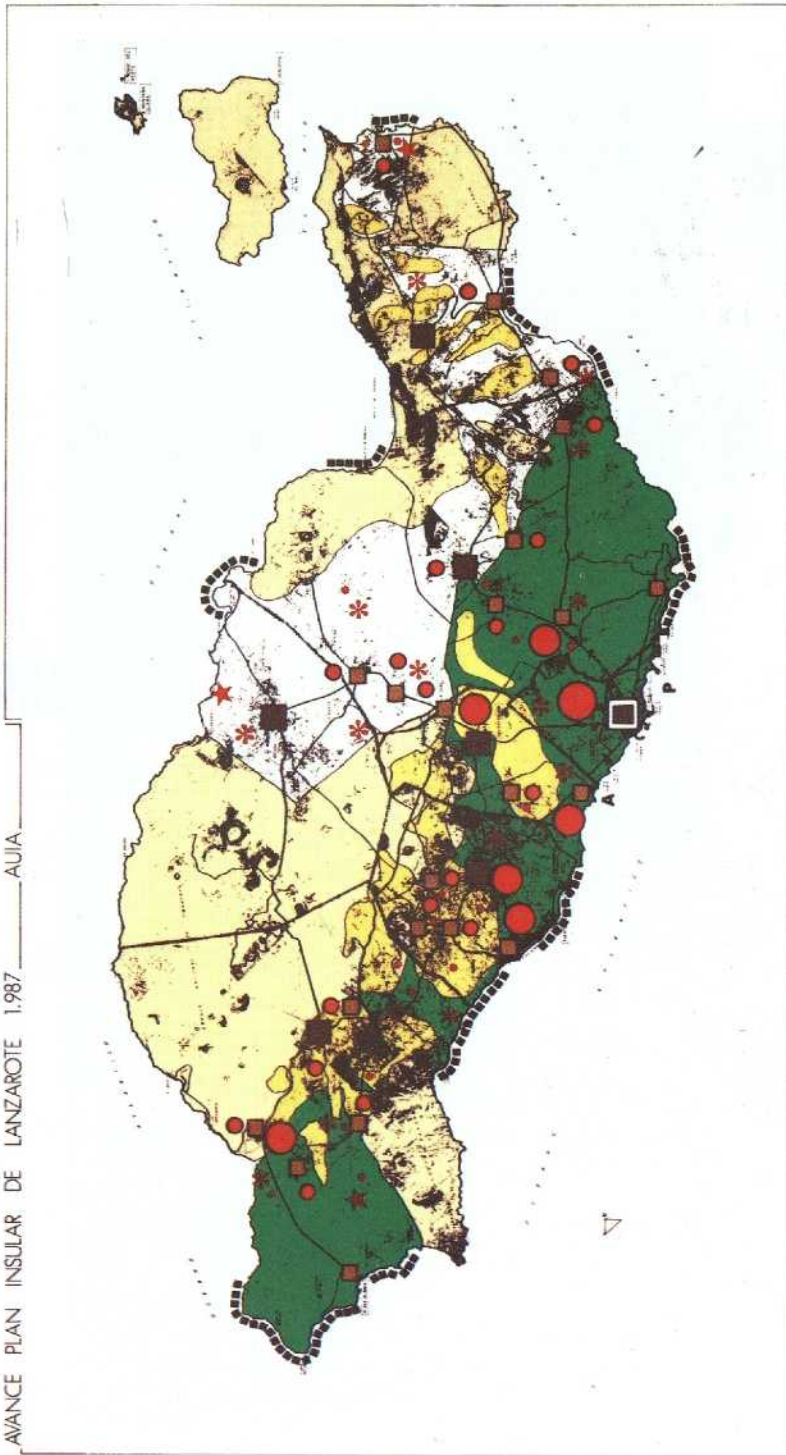
La superación de esta contradicción, particularmente aguda en Lanzarote, se centra, por tanto, en propugnar un nuevo tipo de desarrollo turístico, integrado en el ecosistema social y territorial, y no simplemente superpuesto e incluso enfrentado a él: Esto es, el turismo a captar, su localización, su ritmo y condiciones de crecimiento deben determinarse atendiendo no sólo a las condiciones genera-

les del mercado, sino a la capacidad y vocación del medio físico y humano de la zona.

3. La necesaria interrelación entre el Plan, el mercado y el consenso social

En Lanzarote (y ello es, sin duda, extensible a otras zonas turísticas) los comportamientos de los principales agentes sociales y económicos del sector turístico se basan en la confianza del papel

AVANCE PLAN INSULAR DE LANZAROTE 1.987 AUIA



ESCENARIO TENDENCIAL : SINTESIS DE IMPACTOS TERRITORIALES.

- LIMITES MUNICIPALES
- CAPITAL INSULAR
- CENTROS MUNICIPALES
- OTROS NUCLEOS

- ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS (LEY 10 / 4 / 1987)
- RED VIARIA PRINCIPAL
- A AEROPUERTO
- P PUERTO

- NUCLEOS DE POBLACION QUE RECIBIRAN IMPACTO Y DETERIORO URBANISTICO Y DE CONDICIONES DE VIDA.
- ORBE
- CONSIDERABLE
- ZONAS CON OCUPACION ILEGAL DE SUELO RURAL POR CONSTRUCCIONES AISLADAS.
- ZONAS CON ABSESIONES AL MEDIO POR EXTRACCION ARENA, PICON, CANTERAS
- ZONAS DE ALTO VALOR PASAJISTICO AMENAZADAS DE DESARROLLO URBANO
- ZONAS AGRICOLAS EN LAS QUE SE ACELERARIA EL ABANDONO Y DETERIORO PASTORALISTICO.
- ZONAS DEL LITORAL OCUPADAS POR NUEVOS DESARROLLOS TURISTICOS.
- AREAS DETERIORADAS POR INFLUENCIA DE CONCENTRACION DE ASENTAMIENTOS: PERDIDA DE CULTIVOS, APARICION DE CONSTRUCCIONES AISLADAS EN SUELO RUSTICO, INCREMENTO DEL Nº DE EXTRACCIONES DE PICON, ARENA Y CANTERA Y ABANDONO GENERAL DEL MEDIO.

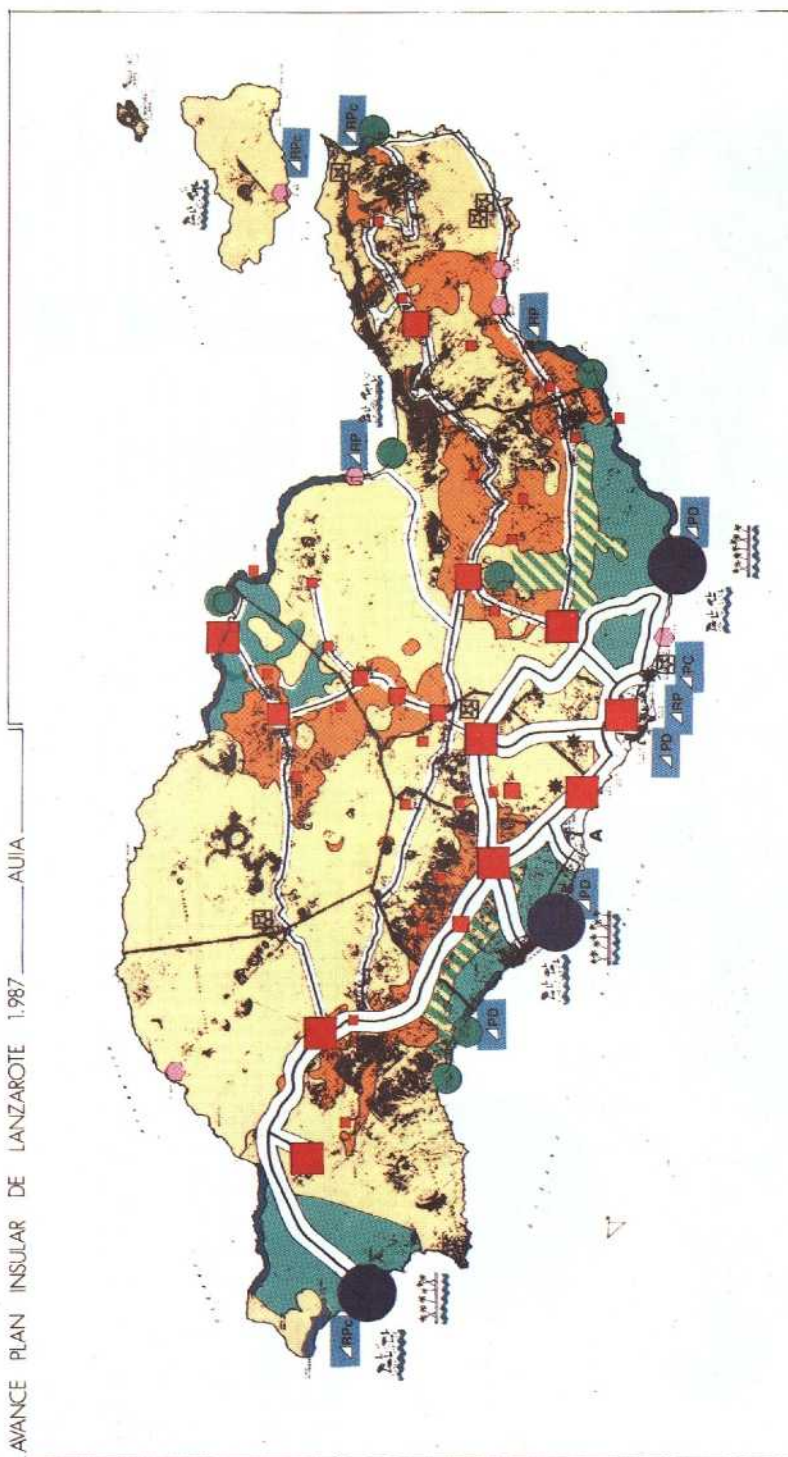
autorregulador del mercado, limitando a la iniciativa pública a un papel meramente subsidiario y suministrador de servicios complementarios.

No obstante, el propio análisis de las experiencias del pasado y los estudios de prognosis futura revelan las grandes limitaciones de dicho poder autorregulador; esa presunta regulación tiene lugar en función de la maximización de la tasa de ganancia y no del deterioro del medio físico y del medio social, generando de esta forma un empobrecimiento irreversible del valor de la oferta

turística. Además, dicha autorregulación no se efectúa paulatinamente, sino de forma traumática.

Parece imprescindible, por tanto, que entre los rasgos básicos de una nueva política turística cualitativa debe destacarse una intervención racionalizadora que, aceptando el marco de la economía de mercado, introduzca directrices al sector privado, regule derechos y obligaciones urbanísticas, planifique directa y vinculadamente la intervención pública local y coordine a las administraciones superiores. Esa intervención que debe tener

AVANCE PLAN INSULAR DE LANZAROTE 1.987 AUIA



PROPUESTA ESTRUCTURA TERRITORIAL

	SUELO RUSTICO FORESTAL		NUCLEOS DE POBLACION		CENTROS MUNICIPALES Y DE SERVICIOS
	SUELO RUSTICO POTENCIALMENTE PRODUCTIVO				TURISTICOS Y NUCLEOS RESIDENCIALES Y DE RECREACION
	SUELO RUSTICO DE PROTECCION				DENTRO MUNICIPALES RURALES CON EQUIPAMIENTO
	SUELO RUSTICO DE LITORAL Y COSTERO				TURISTICO COMPLEMENTARIO
	SUELO RUSTICO RESIDUAL				NUCLEOS RURALES Y DE DESEMPEÑO
					CENTROS TURISTICOS RESIDENCIALES Y DE ANIMACION
					NUCLEOS TURISTICOS RESIDENCIALES Y CON EQUIPAMIENTO
					COMPLEMENTARIO
					NUCLEOS DE LITORAL CON TURISMO INTERIOR Y CON
					EQUIPAMIENTO COMPLEMENTARIOS

	EJE DE COMUNICACIONES ENTRE CENTROS MUNICIPALES Y DE SERVICIOS TURISTICOS		INDUSTRIA
	VIAJO SECUNDARIO		CENTROS DE ARTE, CULTURA Y TURISMO
	PUERTO COMERCIAL		PLAZAS MAS IMPORTANTES
	PUERTO DEPORTIVO		PARQUE MARITIMO
	REFUGIO PESQUERO		
	REFUGIO PESQUERO CON TRAFICO COMERCIAL		
	ASENTAMIENTO		

la escala territorial adecuada en cada caso, ha de ser necesariamente concertada entre las administraciones implicadas, los agentes privados y el conjunto de la sociedad civil.

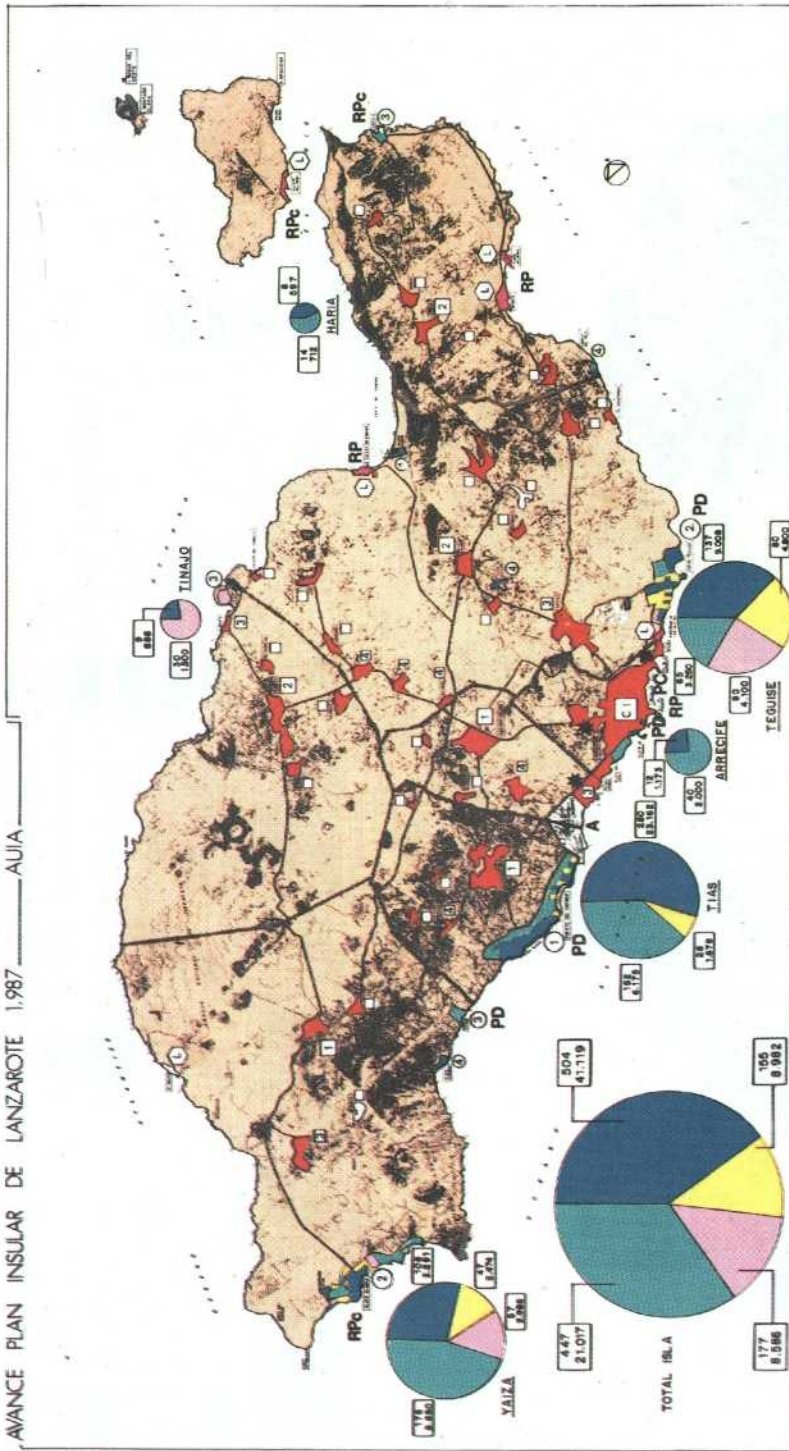
Además, ese proceso de concertación y consenso, entendido como participación real y profunda de la sociedad en la definición de una perspectiva de desarrollo, puede ayudar no sólo a enriquecer las propuestas iniciales, sino a facilitar que las propias transformaciones que produzca dicho desarrollo sean incorporadas positivamente

a la propia identidad social. Sólo así sería posible evitar las rupturas culturales tan conocidas y el desencadenamiento de los correspondientes procesos degenerativos de segregación social.

4. **No hay modelos generalizables: Cada situación y lugar necesitan propuestas adaptadas a sus condiciones**

En cada territorio, y en cada situación específica, será necesario encontrar el proyecto más adecuado

AVANCE PLAN INSULAR DE LANZAROTE 1.987 AUIA



PROPUESTA: ORDENACION DE LOS NUCLEOS DE POBLACION TURISTICOS Y NO TURISTICOS

MUNICIPIO	MARIA	TEGUISE	SANBARTOLOME	ARRECIPE	TIAS	TINAJO	TIAS	YAIZA	TOTAL ISLA
INHABITANTES	189	610	376	846	1,174	207	322	2,229	8,229
CAPACIDAD DE POBLACION	5,986	26,808	24,820	24,500	16,985	10,935	16,985	17,020	160,416
RESERVACIONES TURISTICAS	22	372	58	58	410	30	410	366	1,883
CAMAS TOTALES	1,309	21,188		2,178	2,386	2,386	21,076	20,831	78,874

LEGENDA:

- A.** AEROPUERTO.
- P.C.** PUERTO COMERCIAL.
- R.P.** REFUGIO PESQUERO.
- R.P.C.** REFUGIO PESQUERO CON TRAFICO COMERCIAL.
- P.D.** PUERTO DEPORTIVO.
- SUELO INDUSTRIAL.**
- SUELO CONSOLIDADO.**
- SUELO URBANIZADO.**
- SUELO PARCIALMENTE URBANIZADO.**
- SUELO SIN URBANIZAR.**
- MS DE SUELO URBANIZADO.**
- MS DE CAMA TURISTICA.**

NUCLEOS DE POBLACION TURISTICA:

- 1. CENTRO TURISTICO RESIDENCIAL Y DE ANIMACION (1º ORDEN).
- 2. CENTRO TURISTICO RESIDENCIAL CON EQUIPAMIENTO COMPLEMENTARIO (3º ORDEN).
- 3. NUCLEO TURISTICO RESIDENCIAL (4º ORDEN).
- 4. NUCLEO DE LITORAL CON TURISMO INTERIOR Y CON PEQUEÑOS EQUIPAMIENTOS COMPLEMENTARIOS.
- 5. CENTRO MUNICIPAL Y DE SERVICIOS TURISTICO (NIVEL 1).
- 6. CENTRO MUNICIPAL RURAL CON EQUIPAMIENTO TURISTICO COMPLEMENTARIO (NIVEL 2).
- 7. NUCLEOS RESIDENCIALES DE DECONGESTION (NIVEL 3).
- 8. NUCLEOS RURALES Y DE DECONGESTION (NIVEL 4).
- 9. RESTO NUCLEOS DE POBLACION.

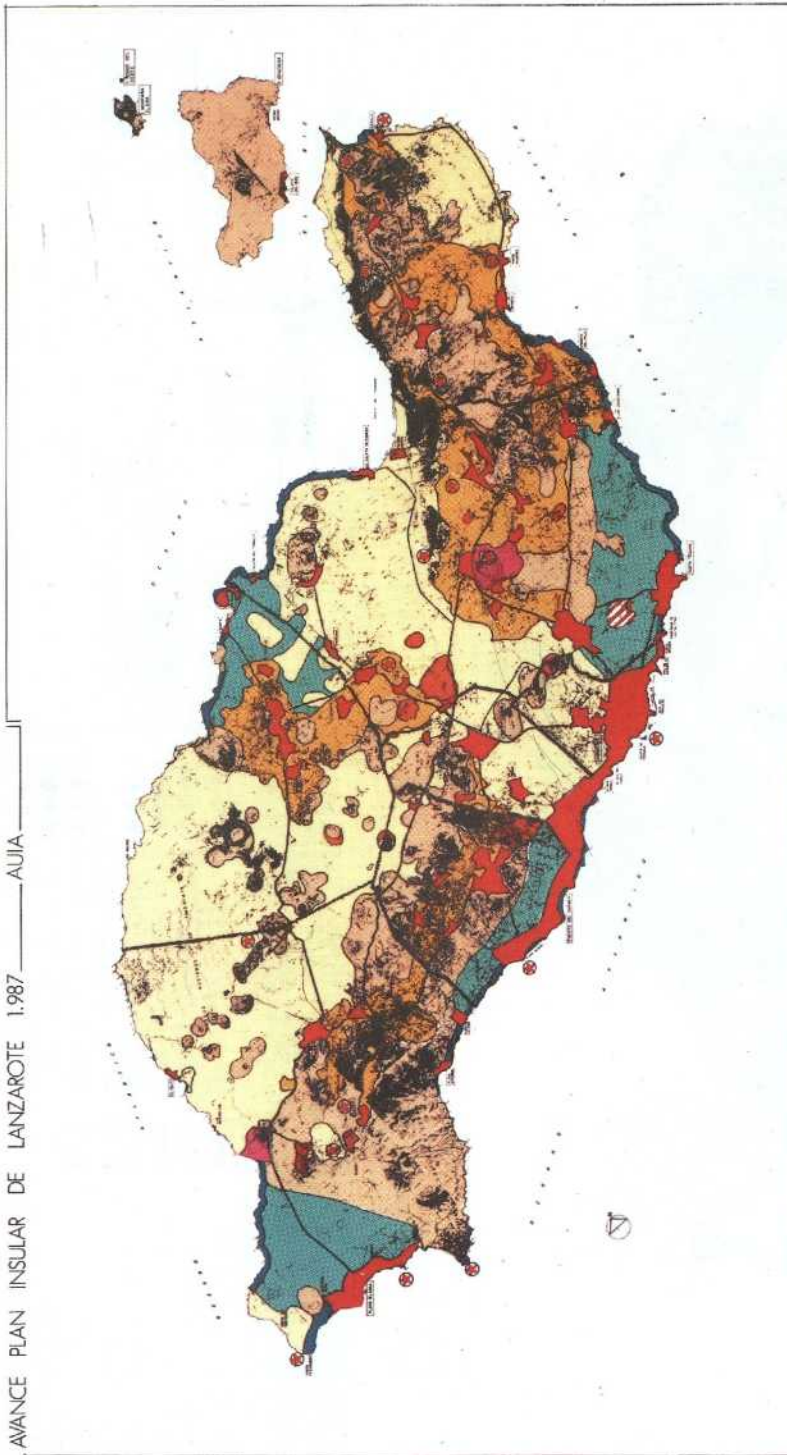
que, repitámoslo una vez más, ha de venir no de una visión unilateral del mercado turístico, sino de la imbricación del mismo con las exigencias y vocación de ecosistema social y territorial. Una misma opción de desarrollo (por ejemplo, la apertura al turismo de masas) puede resultar adecuada o nociva en función de la capacidad para asimilar las transformaciones que comporta.

Por tanto, es necesario que la opción turística venga incardinada en una visión más amplia, en un marco global de desarrollo de la zona. De esa

forma se ha procedido en el caso del planeamiento de Lanzarote: especialmente en las circunstancias actuales, no puede fijarse en la isla una política turística sin referirla a una perspectiva de futuro de mayor alcance.

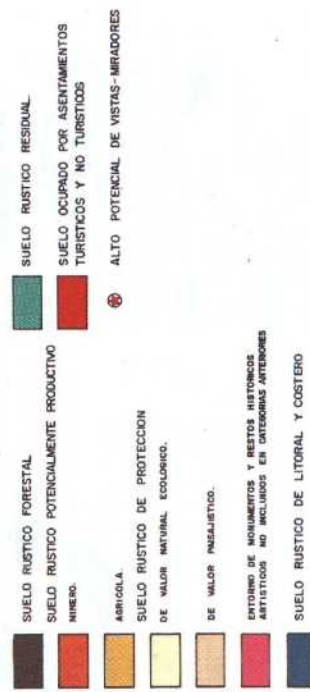
Esta opción puede ser resumida en la forma siguiente: Lanzarote puede y debe resolver las contradicciones derivadas del fuerte crecimiento y compatibilizar los beneficios de un desarrollo turístico cualificado con la salvaguardia de sus valores naturales y socioculturales. Este proyecto

AVANCE PLAN INSULAR DE LANZAROTE 1.987 — AUJA



**PROPUESTA MEDIO FISICO :
CATEGORIAS DEL SUELO RUSTICO**

CATEGORIA DEL SUELO INSULAR	SUPERFICIE		SUPERFICIE		SUPERFICIE	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%
SUELO RUSTICO FORESTAL	80	0,1	80	0,1	80	0,1
SUELO RUSTICO POTENCIALMENTE PRODUCTIVO	780	0,9	15.370	16,1	15.370	16,1
SUELO RUSTICO DE PROTECCION	4.90	0,5	31.000	32,7	31.000	32,7
SUELO RUSTICO LITORAL Y COSTERO	1.380	1,5	20.410	21,6	20.410	21,6
SUELO RUSTICO RESIDUAL	11.130	11,8	4.90	0,5	4.90	0,5
SUELO NUCLEOS DE POBLACION	3.787	4,0	1.380	1,5	11.130	11,8
TOTAL ISLA	31.787	33,6	3.787	4,0	31.787	33,6



7. Integrar y reconducir las dinámicas actuales, sin rupturas, hacia el nuevo modelo de desarrollo arrollero.

Y en un tema especialmente candente para la opinión pública de la isla, el crecimiento turístico, la propuesta opta por una disminución de su ritmo sin provocar rupturas, para pasar a una fase de desaceleración y cualificación controlada. Se reducirían, así, las más de 250.000 plazas turísticas previstas en diversas propuestas existentes, hasta 83.750 plazas totales en el año 2000.

5. La especificidad del hecho insular: El Plan Insular como instrumento

Una de las características básicas de las pequeñas islas, como Lanzarote, es su comportamiento como un ecosistema único. Territorio y sociedad reaccionan como una ciudad integrada y los efectos de las acciones locales trascienden al conjunto con efectos acumulativos.

Ello tiene enorme importancia a la hora de evaluar la especificidad y limitación de los recursos propios en cada isla, así como su relativa capaci-

dad de interrelacionarse o acoger acciones exteriores sin que se provoquen rupturas irreparables en su medio físico y social.

En este sentido, en Lanzarote, el sistema socio-cultural, económico, el medio físico y el paisaje sólo pueden entenderse a escala insular, pero sucede lo mismo para el mercado turístico: Lanzarote es la «marca» común de la oferta, basada en la excepcionalidad de su medio físico, e insulares son, también, los impactos del flujo de visitantes, cuyas actividades raramente se limitan a una zona de la isla.

Y sin embargo este planteamiento tan evidente ha sido ignorado en la práctica. En Lanzarote la dinámica del *boom* turístico se amparaba, en buena medida, en la ocultación de la incidencia insular de las previsiones, muy sobredimensionadas, de cada uno de los municipios. Buena parte de la metodología de elaboración del Avance del Plan Insular consistió, por una parte, en enfrentar al conjunto de la sociedad lanzaroteña con la realidad ocultada, y por otro, en proyectar las tendencias de esa realidad hacia el futuro, en el caso de inexistencia de una intervención racionalizadora a nivel insular. El resultado fue inequívoco: El actual sistema económico-territorial de Lanzarote avanzaría, en ausencia de una rectificación del proceso, hacia situaciones de progresiva degradación de la oferta turística en base al mantenimiento de elevadas tasas de crecimiento de la misma. Dicho sistema estaría probablemente abocado a padecer crisis periódicas de gran intensidad, por acumulación de crisis parciales, en medio de una tendencia de expansión del mercado y de la afluencia turística, y la primera de esas crisis sobrevendría cuando la oferta alcanzase, a los actuales ritmos de crecimiento, el nivel de unas 75.000 a 100.000 plazas turísticas.

Esta línea de razonamiento, en buena medida, sería aplicable a otras zonas y territorios españoles, en los que la explicitación y acumulación de las expectativas municipales puede evidenciar la crisis de los sistemas territoriales más amplios (insulares, comarcales o de zonas costeras). Se impone, por lo tanto, confrontar esas expectativas con las características de los recursos propios y la capacidad de acogida del ecosistema social territorial, en base a la integración de cuatro factores:

A) Capacidad de los sistemas infraestructurales, la más comúnmente aceptada como factor limitativo del crecimiento: sistemas de transportes, aeropuertos y puertos, agua, saneamiento, energía eléctrica, etc.

B) Capacidad de acogida del medio físico, tanto en sus aspectos intrínsecos como paisajísticos, con valoración de los impactos directos e indirectos del turismo.

C) Capacidad del sistema económico, aspecto no siempre considerado y de importancia en territorios más o menos «cerrados»: capitales locales, flujos de recursos intersectoriales, capacidad empresarial, medios de producción y características de la mano de obra.

D) Capacidad de acogida del sistema socio-cultural, de gran importancia en procesos rápidos

de transformación: equilibrio entre colectivos poblacionales, cualificación del mercado de trabajo, conflictividad social, vulneración del sistema cultural, capacidad de los equipamientos sociales, etcétera.

Y en esta línea de dotar al marco insular de instrumentos de intervención adecuados, merece destacarse, como novedad interesante, la aparición de la figura de los Planes Insulares de Canarias (13 de marzo de 1987), en los que se identifica con claridad al Cabildo Insular como órgano político encargado de su formulación. Su alcance, con un sistema operativo flexible y sencillo, se recoge en el artículo 2.º de la Ley que los regula:

«Art. 2.º 1. *Los Planes Insulares de Ordenación establecen las determinaciones de ordenación y las directrices de compatibilidad y de coordinación sectorial sobre el marco físico, adecuadas para definir el modelo territorial a que deben responder los planes y normas inferiores de su ámbito.*

2. *Estas determinaciones y directrices se justificarán por relación a las exigencias del desarrollo regional, a la articulación racional de las distintas políticas y actuaciones con incidencias sobre el territorio, a la mejor distribución global de los usos o actividades e implantación coordinada de las infraestructuras básicas, y a la necesaria protección del medio ambiente, de los recursos naturales y de los bienes culturales.*

3. *Los Planes Insulares se elaborarán teniendo en cuenta la realidad global de la correspondiente isla, especialmente las características socio-económicas de su territorio y población en relación con las posibilidades y los programas de actuación del sector público y las posibles actuaciones del privado, todo ello dentro de los objetivos que el propio Plan se propone.*

4. *Los Planes Insulares de Ordenación se articulan entre los de carácter directivo regulados por el ordenamiento urbanístico vigente y en todo caso superiores jerárquicamente al planeamiento municipal.*

5. *Los objetivos del Plan Insular deberán enmarcarse en las directrices generales de ordenación territorial del archipiélago, debiendo procurar la satisfacción de las necesidades a que responde sobre la base del equilibrio regional y la complementariedad de los Planes Insulares de la Comunidad entre sí.»*

La corta experiencia del caso de Lanzarote ha venido a confirmar las posibilidades abiertas con motivo de la redacción de su Plan Insular. Por primera vez está siendo posible contar con una radiografía del sistema insular y de su evaluación, y se están abriendo vías para hacer posible una amplia concertación sobre el futuro entre instituciones públicas, fuerzas económicas y sociedad civil de la isla.

6. **La importancia de intervenir a tiempo: El planeamiento preventivo y la lucha contra la especulación**

Desgraciadamente, el problema de este nuevo enfoque del desarrollo turístico no es sólo un

problema de filosofía y de instrumentos de intervención. En nuestro país se puede decir que, en la mayoría de los casos, ya no es posible realizar un planeamiento preventivo capaz de preservar nuestras costas de desarrollos turísticos distorsionadores. En este sentido, es preciso recordar a quienes todavía no han sufrido de forma irreversible dichos procesos, que una de las principales características del impacto del turismo en un territorio es su falta de gradualidad; cuando un medio insuficientemente desarrollado entra en el radio de acción de la demanda turística de masas, las expectativas de transformación económica generan un proceso especulativo de grandes proporciones, en una doble dirección: Por un lado, crecimiento acelerado de los precios del suelo; por otro, puesta en situación de reserva de grandes paquetes de suelo, en expectativa de desarrollo futuro.

Como ya se ha apuntado, es evidente que el mejor antídoto contra este proceso es actuar con carácter preventivo, antes de que se haya desencadenado. Desgraciadamente, la realidad está demostrando que sólo se interviene, en el mejor de los casos, cuando las disfuncionalidades han hecho acto de presencia, creándose un estado de opinión que obliga al replanteamiento de la orientación del desarrollo.

El problema que entonces se plantea es como romper esa espiral acumulativa. En este terreno, es necesario reconocer que la vigente legislación urbanística no está suficientemente actualizada en relación a este crucial problema. Por ello, es preciso contar con una abierta voluntad política de intervención por parte de las instituciones públicas, con un amplio apoyo social en defensa de los intereses generales, y con una lectura innovadora del viejo instrumental jurídico-urbanístico a la luz de la doctrina de nuestra Ley básica, la Constitución.

En este terreno, la experiencia del avance del Plan Insular de Lanzarote puede ser interesante, gracias a la colaboración del Cabildo Insular con el Gobierno canario, se están llevando a cabo actuaciones tales como la paralización del viejo planteamiento insular (en el que se basaba la aprobación de nuevos planes parciales), o el drástico recorte de expectativas de derechos edificatorios de carácter especulativo.

7. Por una preservación activa del medio físico y el paisaje

En este contexto de planificación integrada, el medio físico y el paisaje no pueden contemplarse como aspectos secundarios de la propuesta, sino como una de sus partes centrales. La ordenación territorial (estructura de espacios naturales, accesibilidad, interrelación entre áreas edificadas y no edificadas, etc.), y sus repercusiones formales (paisajes naturales y antropizados), deben integrarse en una comprensión profunda de la vocación y potencialidades del medio físico. Además, tales consideraciones constituyen un *input* básico de la decisión sobre los ritmos de crecimiento turístico, al valorarse la capacidad de acogida y de gestión del medio físico respecto a las distintas actividades

(y en especial, los impactos directos e indirectos producidos por el turismo).

En el planeamiento insular de Lanzarote, se ha aplicado esta concepción central del análisis del medio físico, de sus cualidades intrínsecas y extrínsecas (paisaje). No hay en la propuesta un planteamiento conservacionista a ultranza, sino que se pretende entroncar con la tradición cultural de la isla, de intervención en la naturaleza, adecuándola a las nuevas necesidades históricas. Se defiende, en consecuencia, que el mantenimiento del paisaje interesa también al desarrollo del sector turístico, y es un recurso básico para captar un turismo más cualitativo.

El Avance del Plan Insular de Lanzarote pretende por lo tanto encontrar una nueva relación entre paisaje y acción humana en línea con la tradición histórica, que dió lugar tanto a las agrarizaciones autóctonas de la isla, de extraordinario valor paisajístico, como más recientemente la creación de centros turísticos, excelentes ejemplos de integración entre paisaje y actividad productiva cultural.

Esta nueva relación debe establecerse en torno a cuatro ejes básicos:

1. Conservación integral de ciertas áreas naturales de extraordinario valor intrínseco y paisajístico: Timanfaya, La Geria, Malpaís de la Corona, Los Ajaches, El Jable, El Papagayo, conos volcánicos, Risco de Famara y otros valles y enclaves singulares.

2. Propiciar y mantener las actividades vocacionales del territorio y entre ellas, principalmente, la agricultura (que debe ser posible en todas sus modalidades), junto con el turismo (adaptado a las condiciones de la isla), y otras (culturales...).

3. Corrección de las degradaciones existentes acumuladas en los últimos tiempos: Extracción del picón, vertidos descontrolados, impactos visuales, zonas agrarias abandonadas, etc.

4. Prevención de nuevos impactos posibles, regulando las actividades y usos en el conjunto del suelo rústico, con aplicación en ciertos casos del instrumento de la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA).

Para estructurar paisajísticamente la isla, se ha desarrollado una metodología específica, caracterizando 17 tipos de paisajes:

1. Paisajes tipo Geria, creados por el hombre, únicos en sus características.

2. Valles singulares y recónditos con grandes méritos de conservación.

3. Valles singulares abiertos y humanizados, con gran equilibrio paisajísticos: Haría y Máguez.

4. Paisajes caracterizados por cultivos de cochinilla sobre chumberas: Zona de Mala y Guatiza.

5. Paisajes agrícolas.

6. Paisajes agrícolas sobre jable.

7. Paisajes con predominio de agricultura abandonada.

8. Paisajes degradados por influencia urbana que necesitan regeneración.

9. Paisaje mineral en primeros estadios de evolución.

10. Paisaje del volcán de La Corona.
11. Coladas que atraviesan la isla.
12. Conos volcánicos
13. Relieves montañosos antiguos.
14. Escarpes espectaculares con caída al mar.
15. Paisajes desérticos sin relieve.
16. Islas e islotes.
17. Franja costera con méritos de conservación.

El estudio detallado de estos tipos de paisaje ha permitido establecer toda una normativa y líneas de intervención diferenciadas para cada uno de ellos. A la vez, ha vuelto a evidenciarse la importancia de realizar una auténtica gestión sobre el medio físico y el paisaje y de superar la actual dejación institucional sobre este tema.

Las conclusiones son determinantes: los resultados medio ambientales que se pueden alcanzar con pocos recursos orientados a la gestión-preservación del mismo, son muy importantes y en todo caso superiores a los obtenidos por el sistema actual de intervención, que en el mejor de los casos reacciona impotentemente una vez producidas las agresiones al medio.

8. La importancia de mejorar cualitativamente el sector turístico

Es esta una vieja aspiración de difícil consecución, dada sobre todo la débil presencia española en los circuitos que canalizan la demanda turística. En tanto se solventa esta deficiencia, es necesario acometer una importante labor de promoción en mercados más diversificados, tratando de romper la situación de creciente dominación de unos pocos paisajes emisores en algunas zonas turísticas (en Lanzarote, por ejemplo, el Reino Unido y Alemania polarizan el 56,6 por 100 de la demanda total).

Pero es en el terreno de la cualificación de la oferta en la que cabe un mayor campo de intervención. En el caso de Lanzarote, se trata, mediante ello, de eludir la total dependencia de un turismo masivo, optando por captar los segmentos más cualificados de la demanda (los de mayor gasto y de efectos menos «depredadores» sobre la oferta), en base a reforzar el carácter singular de la isla, la «marca Lanzarote», apoyándose en sus factores diferenciales respecto al resto de Canarias (especialmente, su excepcional medio físico), para no perder competitividad y evitar la caída de precios.

Esta estrategia de cualificación de la oferta podría resumirse en los puntos siguientes:

A) En primera lugar mejorar los desequilibrios internos de la propia estructura de la oferta en muchas zonas turísticas: búsqueda de una mayor diversificación de la oferta, captando sectores minoritarios de la demanda que puedan tener importancia estratégica cara al futuro, equilibrio de la oferta hotelera y extrahotelera, mayor desarrollo de la oferta turística complementaria (ocio, cultura, equipamientos acuáticos). En el caso específico de Lanzarote, es de destacar el papel desempeñado por los centros turísticos del Cabildo, realizados por artistas locales bajo la dirección de

César Manrique, que hoy constituyen una de las bases más importantes del turismo isleño (Timanfaya, Jameos del Agua, etc.).

B) Y en segundo lugar mejorar la propia calidad del medio turístico edificado y de sus servicios. Esta mejora debe alcanzar a los establecimientos y equipamientos (renovación y rehabilitación del parque existente), y también a la inserción de los asentamientos en el territorio (integración en el paisaje, minimización de impactos, adecuación de sus accesos y entorno, etc.).

9. Sobre el impacto económico producido por el turismo

Es importante, en primer lugar, considerar el impacto del turismo sobre la estructura económica de la zona, ya que la descompresión de los rendimientos económicos entre el turismo y otros sectores del sistema productivo local pueden introducir desequilibrios no deseables. En la economía lanzaroteña, un desarrollo unilateral del «monocultivo» turístico está produciendo un descenso general de la productividad del sistema, por la hipertrofia del llamado «factor construcción», sector que está drenando capital, empresas y mano de obra del conjunto del sistema económico de la isla (producción y consumo). El riesgo de desarticulación de la base industrial y de los sectores primarios (pesca y agricultura), es particularmente grave: Existen áreas concretas (el caso de la agricultura tradicional, por ejemplo), que puede requerir apoyo financiero especial para evitar su total desaparición, de trascendencia económica, ecológica y cultural.

Por otra parte, también debe abordarse el desequilibrio entre la participación del sector público y privado en el proceso turístico. El turismo, hasta ahora, se caracteriza por generar beneficios privados en base a una externalidades que no retribuye: Beneficios derivados de un medio físico y cultural preexistente, que explota, y costes infraestructurales y sociales que no compensa (en Lanzarote cada nueva plaza turística genera una inversión pública de 950.000 pesetas, de las cuales 800.000 corresponden a infraestructuras).

Y en tercer lugar es necesario también contemplar los desequilibrios territoriales de renta generada por el turismo, fenómeno eminentemente territorial (en nuestro caso, insular), que no obstante localiza en las arcas municipales una parte sustancial de los beneficios inducidos (aunque este es un fenómeno que puede cambiar sustancialmente de signo a medio-largo plazo). En Lanzarote, por poner un ejemplo, un municipio turístico (Yaiza, 1.994 habitantes), tiene un presupuesto ordinario de 640 millones en 1986, mientras que otro no turístico (Tinajo, 3.229 habitantes), no llega a los 60 millones, menos de la décima parte del anterior. Otros desequilibrios territoriales (migraciones intermunicipales, desplazamientos residencia-trabajo, suburbialización de áreas de servicios, etc.), también generados por el proceso turístico deben ser abordados en el planeamiento integral propugnado.

No existe un instrumento nítido y eficaz para el tratamiento de este conjunto de desequilibrios. En tanto no se aborde el establecimiento de una fiscalidad específica que contribuya a la redistribución de la renta producida (el «impuesto» turístico reclamado ya desde regiones y ámbitos muy diversos de nuestro país), existen grandes limitaciones para implantar otras fórmulas locales (tasas de aeropuerto, licencias ...), que chocan frontalmente con la necesidad de homogeneizar y hacer transparentes las condiciones generales del mercado.

Ante esta situación en el Plan Insular de Lanzarote se han propuesto dos líneas para intentar amortiguar parcialmente esos desequilibrios:

A) El nuevo desarrollo turístico debe financiar buena parte de la inversión directa e indirecta inducidas por el mismo. En especial, debe participar en la realización de algunos sistemas generales de su ámbito de influencia.

B) Por otra parte y al margen de que pudiera constituirse un fondo de compensación intermunicipal voluntario a nivel insular, el Plan propone que la contribución de los municipios turísticos de mayores ingresos abarque no solamente a sus propios sistemas generales, sino a los sistemas insulares que más directamente les afectan. El Cabildo podría, así, ayudar a los Ayuntamientos más deficitarios en sus propias necesidades.