



Documento de trabajo

SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES

LA SOSTENIBILIDAD COMO CRITERIO DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE TURISMO: EL EJEMPLO DE CANARIAS

Antonio Villanueva Cuevas

SPCS Documento de trabajo 2012/8

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autor:

Antonio Villanueva Cuevas

Antonio.Villanueva@uclm.es

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca
Seminario Permanente de Ciencias Sociales

Codirectora: Silvia Valmaña Ochaita

Codirectora: Pilar Domínguez Martínez

Secretaria: María Cordente Rodríguez

Avda. de los Alfares, 44

16.071-CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

I.S.S.N.: 1887-3464 (ed. CD-ROM) 1988-1118 (ed. en línea)

D.L.: CU-532-2005

Impreso en España – Printed in Spain.

LA SOSTENIBILIDAD COMO CRITERIO DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE TURISMO: EL EJEMPLO DE CANARIAS

Antonio Villanueva Cuevas¹

Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN

La adopción de un modelo de desarrollo turístico sostenible se considera actualmente un requisito necesario para mantener e incrementar la calidad y competitividad del sector turístico español ante el surgimiento de destinos turísticos emergentes. Sin embargo, la sostenibilidad aplicada a dicho sector excede de la estricta protección medioambiental para requerir la intervención de una pluralidad de políticas públicas que tiendan a conseguir unos niveles mínimos de equilibrio y justicia social y de incremento de la riqueza económica de los diversos territorios. A este respecto, nuestra legislación sectorial generalista en materia de turismo, de titularidad autonómica, carece de los instrumentos necesarios para afrontar un cambio de modelo que procede de la etapa desarrollista de nuestro sector turístico. Ante esta situación, determinadas Comunidades Autónomas, como Canarias, acuciadas por una presión turística excesiva que genera la sobreexplotación y el deterioro de sus recursos turísticos, han debido adoptar nuevos criterios de actuación en este sector basados en la limitación cuantitativa del modelo de crecimiento e introduciendo la sostenibilidad de dicho modelo como el eje vertebrador del mismo.

Palabras clave: sostenibilidad, intervención pública, turismo.

Indicadores JEL: K32, L88, R50

¹ Antonio.Villanueva@uclm.es

ABSTRACT

The adoption of a sustainable development tourism model's is now considered as a requirement to maintain and increase the quality and the competitiveness of the Spanish tourism industry, caused by the rise of emerging tourist destinations.

However the sustainability in this sector exceeds the strict environmental protection to requiere the intervention of a plurality of public policies, which are designed to achieve minimum levels of balance and social justice and the increase of economic wealth in different regions.

In this respects, the Spanish sectoral legislation on tourism, regional ownership, lacks the necessary tools to combat changes in the model of development in the tourism industry.

In this situation, some Spanish regions as Canarias, where exists problem of excessive tourist pressure caused by the exploitation and the deterioration of tourist resources, have had to adopt new criteria for action in this industry based on the quantitative limitation of the growth model and introducing sustainability as key of this model.

Keywords: sustainability, public intervention, tourism.

JEL Codes: K32, L88, R50

1. INTRODUCCIÓN: TURISMO Y SOSTENIBILIDAD

La generalización del turismo de masas ha supuesto que el impacto de esta actividad en las localidades de recepción sea ciertamente importante (BLÁZQUEZ, 2010). Son fácilmente apreciables los daños ambientales directos que ello conlleva, pero también en muchas ocasiones se produce la alteración de la identidad cultural y patrimonial de aquellas poblaciones, en aras de un mal entendido desarrollo turístico. En este sentido, la Unión Europea ha considerado la sostenibilidad del sector turístico como uno de los ejes esenciales para mantener e incrementar la calidad y competitividad del mismo, entendiendo, al igual que hace la Organización Mundial del Turismo, que aquella es mucho más que la mera protección ambiental de los recursos naturales turísticos, e incluyendo en la misma elementos como el respeto y la protección patrimonial y cultural de los territorios y de las poblaciones receptoras, la mejora de la calidad de vida, la utilización adecuada de los recursos energéticos o el crecimiento controlado de las infraestructuras vinculadas al turismo, entre otras cuestiones, es decir, todos aquellos extremos que determinen un desarrollo turístico responsable en la actualidad para permitir el mantenimiento de su interés turístico en el futuro.

No obstante, no se puede olvidar que, en esta materia, en la Unión Europea rige el principio de subsidiaridad, de manera que son los Estados miembros los que poseen las competencias primigenias en el sector turístico y, por tanto, los encargados de plasmar en cada uno de ellos los requerimientos que al respecto realiza la Unión. En este sentido, y por lo que a continuación indicaremos, creemos que nuestra legislación vigente en materia de ordenación del turismo no responde adecuadamente a los criterios de sostenibilidad que se articulan desde aquella.

2. LA SOSTENIBILIDAD EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE ORDENACIÓN DEL TURISMO; EN ESPECIAL, EN LEY 7/1995, DE 6 DE ABRIL, DE ORDENACIÓN DEL TURISMO DE CANARIAS

En el sistema jurídico español, y de acuerdo a nuestro modelo de organización territorial, la Constitución ha establecido que las competencias exclusivas en materia de promoción y ordenación del turismo corresponden a las Comunidades Autónomas que así lo asumieran en sus Estatutos de Autonomía (art. 148, apartado 1º, nº 18, de la

Constitución) que, lógicamente, han sido todas, y por tanto, son estas las encargadas de definir, ordenar e implementar el modelo de desarrollo turístico para cada uno de sus territorios.

Ello no significa que la Administración estatal no pueda intervenir en materia de turismo: no hay más que recordar la importancia del sector turístico para la economía nacional y su competencia sobre las bases y planificación general de la economía (art. 149.1, apartado 13) para destacar dichas posibilidades, siempre que ello no suponga una intromisión ilegítima en el esquema de distribución competencial que realiza la Constitución, tal y como ha resaltado el Tribunal Constitucional. En todo caso, el Estado retiene sus facultades de promoción y fomento del turismo de España como unidad de destino turístico, y precisamente, en desarrollo de dicha facultades, la Administración del Estado ha elaborado el Plan de turismo español Horizonte 2020, a través del cual se pretende definir nuestro modelo de desarrollo turístico futuro, y que se asienta en la sostenibilidad del modelo como uno de los ejes sobre los que se debe fundamentar el mismo, y con el que se busca, a través de la implementación de cuatro programas específicos, una gestión integral de los destinos turísticos, la integración de la sostenibilidad y la protección ambiental en la oferta turística española, y la desestacionalización de la demanda a través de la promoción de nuevos productos turísticos, lo que ayudará además a un reequilibrio socio-territorial de la riqueza.

En todo caso, no se puede olvidar que las Comunidades Autónomas son las que poseen las competencias exclusivas sobre esta materia, de manera que la intervención de las mismas es absolutamente necesaria en la articulación de un futuro desarrollo turístico sostenible. A este respecto, aquellas han promulgado sus correspondientes leyes de ordenación genérica del turismo, en las que la sostenibilidad aparece recogida en las mismas como un objetivo a conseguir por la intervención administrativa en este sector, entendiéndola además en un sentido amplio, es decir, no limitada a la mera protección ambiental, sino que incluiría todo un modelo de desarrollo turístico, en el que estarían presentes los aspectos ambientales pero también culturales, históricos-artísticos, urbanísticos o paisajísticos, y además, ello se considera un requisito necesario para alcanzar mayores niveles de calidad y, por tanto, de competitividad, de dicho modelo (por ejemplo, arts. 19 y 22 de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana), intentado, además, implicar a todos los agentes con intereses en el sector, tanto públicos como privados, y también a los propios turistas (por

ejemplo, arts. 20 y 22, letra b, de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de turismo de Aragón, o en el art. 24, letra e, de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de ordenación del turismo de Cantabria).

En este sentido, si acudimos de manera específica a la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias, su art. 1, apartado 2º, letra f, indica que la misma tiene como objetivo “la protección del medio ambiente y conservación de la naturaleza, el paisaje y la cultura de Canarias, en cuanto objetos de atracción y recursos turísticos”, para posteriormente entender que es un deber general de toda actividad turística salvaguardar la riqueza natural de las islas, así como preservar la cultura y la forma de vida de la población local (art. 12 de la anterior Ley), siendo el Plan regional de infraestructuras turísticas el instrumento en el cual tendrá una especial consideración la protección y mejora del medio ambiente, así como la conservación de la naturaleza y aquellas medidas que garanticen la conservación de los recursos paisajísticos de las islas (art. 10, apartado 1º, letra a, de la misma). Además, y al margen de alguna previsión concreta sobre residuos, vinculada al cumplimiento de la normativa sanitaria general (art. 17 de la citada Ley), será en los arts 26 a 28 de aquella donde se regule la obligación de cumplimiento de la normativa medioambiental al desarrollarse actividades turísticas, y la responsabilidad de las empresas promotoras de tales actividades por los daños causados, junto con alguna alusión a la preservación de la cultura tradicional canaria. Igualmente, en el art. 56 de dicha Ley, se prevé la articulación de programas y acciones para la protección del medio natural en las zonas turísticas.

No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, las referencias realizadas en la legislación autonómica de ordenación del turismo, incluyendo la canaria, a la sostenibilidad en materia de turismo, en muchas ocasiones, no exceden de objetivos programáticos con una plasmación real en su articulado ciertamente deficiente. Como ha indicado la doctrina, la mayoría de veces la protección ambiental prevista en las mismas se limita a la necesidad de respetar la normativa medioambiental sectorial aplicable al desarrollo de su actividad por las empresas turísticas –a través de la obtención de autorizaciones previas- (Fernández, 2005), más que a integrar la sostenibilidad en el sector turístico. La razón de ello la encontramos en que tal legislación se preocupa, básicamente, de la regulación de la prestación y recepción de servicios turísticos, es decir, desde una perspectiva claramente empresarial y que

proviene de la etapa desarrollista de nuestro sector turístico, en la que lo importante era lograr una mayor entrada de turistas, sin tomar en consideración aspectos cualitativos, de manera que apenas se hace alusión en la misma a la necesidad de regular el turismo desde una perspectiva mucho más global, que abarque las múltiples conexiones que el turismo presenta con otros ámbitos materiales -ordenación del territorio, medio ambiente, cultura, patrimonio,...-, abandonando con ello la sectorialidad que tradicionalmente ha caracterizado la intervención administrativa en esta materia (Bouazza, 2006). Ello ha obligado a algunas Comunidades Autónomas, como la Canaria, a abordar la sostenibilidad del turismo de manera separada a tales leyes, como seguidamente veremos.

3. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TURISMO EN CANARIAS: UN NUEVO MODELO DE INTERVENCIÓN PÚBLICA Y DE DESARROLLO DEL SECTOR TURÍSTICO

Las deficiencias que presenta la normativa autonómica de ordenación general del turismo cuando pretendemos abordar cuestiones que exceden de la estricta relación mercantilista de prestación/recepción del servicios turísticos ha sido subsanada por la Comunidad Canaria a través de la promulgación de las Directrices de Ordenación del Turismo en dicha Comunidad (en adelante, DOTC), mediante la Ley 19/2003, de 14 de abril, en un intento de integrar la sostenibilidad dentro de la actividad económica principal del archipiélago, según se indica en la Exposición de Motivos de la citada Ley.

En este sentido, conviene primero determinar el concepto de Directrices de Ordenación que, tal y como se definen en el art. 15 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, son un instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias, que integra la ordenación de los recursos naturales y el territorio, referida a uno o varios ámbitos de la actividad social o económica de las islas. Según lo anterior, las Directrices de Ordenación General de Canarias (en adelante, DOGC) se configuran como un documento de ordenación generalista que requiere un mayor grado de especialización a través de las llamadas Directrices de Ordenación sectorial, de las

cuales la específicamente referidas al turismo son uno de sus ejemplos (memoria de las DOGC, Anexo, punto III, apartado 2).

De hecho, el primer elemento que nos hace pensar en que en tal Comunidad se ha intentado avanzar realmente hacia un nuevo tratamiento del turismo, no sólo en relación a la estricta protección del medio ambiente, sino hacia la necesidad de una intervención pública en el mismo que aglutine la mayoría de políticas sectoriales que tienen influencia en el turismo y que, a su vez, se ven influidos por éste, lo podemos encontrar en que aquellas Directrices se aprueban a la vez –en la misma Ley- que las Directrices de Ordenación General de Canarias, que abarcan aspectos como los recursos naturales -donde se incluyen la biodiversidad, la calidad atmosférica, acústica y lumínica, las aguas y los recursos forestales y geológicos-, la energía y los residuos, la ordenación territorial, las infraestructuras y los transportes –que incluyen puertos, aeropuertos, red viaria, transporte colectivo, y telecomunicaciones y sociedad de la información-, patrimonio cultural y paisaje, y territorio y actividad económica, como se puede observar, todos ellos aspectos esenciales para el desarrollo turístico de un territorio, pero es más, la propia Exposición de Motivos indica que “la definición de un marco territorial y de los recursos naturales para el archipiélago, no podía ser eficaz, dada su evidente interacción, si simultáneamente no se diseñaba el marco para la principal actividad económica”, y se justifica indicando que es precisamente el rápido crecimiento del sector turístico, y los efectos sociales, ambientales y económicos que se derivan del mismo, el factor que demandaba con más urgencia una ordenación general y sectorial para la integración de la sostenibilidad (punto I, apartado 2º).

En definitiva, incluso de manera expresa, se está reconociendo que es necesario escapar de la sectorialidad que tradicionalmente ha caracterizado la actuación pública, para avanzar hacia la configuración de un modelo de desarrollo integral (Bouazza, 2006), en el cual se requiere la adopción de una pluralidad de acciones institucionales y sociales, en las que se involucren todos los agentes con intereses en el sector turístico, tanto públicos como privados, y también los propios turistas, con el objetivo de alcanzar, no sólo un modelo de desarrollo más sostenible y duradero, que proteja el medio ambiente pero también la riqueza patrimonial, cultural y el territorio, sino que, además, dicho modelo sea socialmente más equilibrado y justo, y para lo cual, el turismo se configura como un instrumento esencial, hasta el punto de que, en Canarias, sin el mismo, tal modelo no sería posible.

Y, a este respecto, el mejor ejemplo lo constituye la propia definición del modelo de desarrollo turístico que se pretende implantar en dicha Comunidad, al indicar que el mismo debe ser “diversificado, diferenciado, competitivo y sostenible, que cubra las necesidades actuales de los turistas y de la sociedad canaria, protegiendo y mejorando las perspectivas de futuro, y que proyecte una imagen de integración de la gestión de todos los recursos, de modo que queden cubiertas las necesidades económicas, sociales y estéticas, mintiendo al mismo tiempo la identidad cultural, el paisaje, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas vivos” (Directriz 1, DOTC), en un sentido que claramente se amolda a la concepción de desarrollo turístico sostenible que se ha adoptado a nivel internacional y que excede de la mera protección medioambiental en la que, en muchas ocasiones, se encuentra anclada la normativa autonómica general de ordenación del turismo, como ya tuvimos ocasión de indicar anteriormente.

No obstante, lo importante es que ese objetivo se plasme en la realidad, y no se limite a ser un mero objetivo programático, como ha ocurrido en demasiadas ocasiones, y para ello, debemos analizar los instrumentos que para ello se recogen en las DOT.

4. LOS CRITERIOS BÁSICOS PARA ALCANZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE DESARROLLO TURÍSTICO EN CANARIAS

Las DOTC se estructuran en torno a tres grandes ejes o líneas de actuación articuladas para alcanzar el objetivo que arriba se ha expresado. Estos ejes se refieren al modelo de desarrollo turístico futuro, a la renovación edificatoria y rehabilitación urbana, y a las condiciones del crecimiento, y lógicamente, para garantizar su eficacia, no son ámbitos estancos sino que son interdependientes entre sí (Directriz 4, DOTC). Estos ejes, por otro lado, no son más que la plasmación de los criterios que vertebran la intervención de la Comunidad Canaria en esta materia y que se recogen, tanto en las DOGC (Directrices 121 y 122) como, de una manera más concreta, en la Directriz 3 de las DOTC, al señalar que tales criterios son los siguientes: “...

- a. La fijación de los límites razonables de crecimiento turístico y los aplicables a la clasificación y calificación del suelo turístico sobre la base de unos parámetros de calidad basados en los niveles de infraestructura y la conservación del

patrimonio natural, cultural y del paisaje insular, teniendo presente la escasez de recursos naturales, la fragilidad de los ecosistemas insulares, la evolución económica de cada isla y las expectativas sectoriales y laborales de la población.

- b. El fomento de la renovación y sustitución de la planta alojativa inadecuada y la regeneración de la ciudad turística degradada.
- c. La primacía de la calidad sobre el crecimiento cuantitativo y la orientación de la actividad turística hacia los sectores más rentables, que comporten el incremento de la productividad por gasto, especialización y duración de la estancia, así como la creación de una oferta multitemática y amplia”.

Junto a tales ejes, se prevén una serie de instrumentos y de medidas de seguimiento con el objetivo de plasmar tales determinaciones. Analicemos a continuación cada uno de estos ejes, así como dichos instrumentos y medidas, de una manera breve, tanto por la propia amplitud de las DOTC como por las obvias limitaciones de espacio, incluyendo la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, elaborada para realizar los ajustes necesarios en la aplicación de las DOGC y las DOCT, y que profundiza en lo dicho en el texto.

a. El modelo de desarrollo turístico previsto en las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias

La Comunidad Canaria entiende que sólo a través de la renovación y diversificación de la oferta turística, junto al aumento de la calidad de la misma, se podrá alcanzar un mayor nivel de competitividad que, no se puede olvidar, no deja de ser la finalidad última de la vertebración de un nuevo modelo de desarrollo turístico basado en la sostenibilidad (Directriz 6, apartado 1º, DPTC).

Y para ello, de acuerdo, por ejemplo, a las indicaciones de la Unión Europea, se pretende hacer partícipes a todos los agentes implicados en el desarrollo del sector turístico: primero, a las Administraciones Públicas canarias, utilizando el instrumento de la planificación turística como medio para orientar el modelo y fomentar actuaciones de acuerdo a las necesidades del mercado, la demanda y los retos a los que se debe enfrentar este sector, pero sin limitarse a realizar una intervención excesivamente

específica y sectorial, sino implicando a otras políticas públicas que indefectiblemente están relacionadas con el turismo y, de esta manera, se acude a la colaboración de los instrumentos de ordenación territorial como mecanismo para plasmar la dimensión territorial del turismo que se derive de aquella planificación, de acuerdo también a los objetivos y criterios sobre utilización del suelo que se recogen de manera genérica en las DOGC, y destacando la necesidad de un entorno urbano y natural de calidad, que se adapte a los requerimientos de su utilización turística, pero también evitando actuaciones en el sector turístico que puedan deteriorar o reducir el atractivo de aquel, para lo cual, se requiere, como se apuntó más arriba, una ordenación integrada de los espacios turísticos (Directriz 6, apartados 3º, 4º y 5º, DOTC). Y segundo, al sector privado, al cual se considera el protagonista del nuevo modelo de desarrollo, pues son ellos los que deben implementar prácticas que estén basadas en la sostenibilidad, para lo cual deben participar de manera efectiva en el diseño de las políticas, estrategias e instrumentos que corresponde elaborar a las Administraciones Públicas canarias, y se indica que serán éstas las que deben definir los cauces de participación y coordinación que sean necesarios para ello (Directriz 6, apartados 2º y 6º, DOTC). Y tercero, a los propios turistas a través del fomento, reforzamiento y facilitación de prácticas sostenibles (Directriz 6, apartado 2º, DOTC).

Para el logro de estos objetivos, y como se ha avanzado anteriormente, la planificación y la ordenación se consideran los instrumentos básicos, si bien en las DOTC se incluyen una serie de orientaciones que deben vertebrar la misma para el logro de los objetivos de sostenibilidad que se desean, como lograr un incremento de la rentabilidad de la actividad turística -pero no entendida como un aumento en el número de visitantes, sino en el gasto y el ingreso medio por estancia-, potenciar el beneficio de la población residente, sobre todo, en términos de empleo y potenciación de las empresas locales, la diversificación y diferenciación de la oferta, la adaptación y mejora de la oferta actual, la satisfacción del visitante a través de la gestión integral del destino turístico, y la conservación de los recursos naturales insulares (Directriz 7, apartado 1º, DOTC). E igualmente, se articulan unos criterios para la implantación territorial del nuevo modelo, por ejemplo, la limitación de la extensión territorial del uso turístico a las áreas ya clasificadas con ese destino, la determinación del ritmo y de los límites de crecimiento de las zonas turísticas en función de la carga de cada sistema insular, la consecución del desarrollo económico y social de Canarias, la garantía de la existencia

de infraestructuras, equipamientos y servicios con la calidad y capacidad adecuadas para satisfacer las necesidades de la población residente y de la actividad turística, lograr la sostenibilidad de los establecimientos turísticos –a través del ahorro energético, de agua, reciclaje,...- como condición para lograr la sostenibilidad del modelo, y la profesionalización de la gestión turística (Directriz 7, apartado 2º, DOTC), remitiendo posteriormente al planeamiento insular para establecer el modelo de desarrollo turístico específico de cada isla (Directriz 8, DOTC).

No obstante, las medidas y determinaciones que se recogen en las DOTC en materia de ordenación y planeamiento, y con las que se pretende implantar dicho modelo, son mucho más amplias, y no es posible realizar aquí un análisis detallado de las mismas. Baste indicar que, por ejemplo, se establecen criterios para definir la estructura y la ordenación de las zonas turísticas (Directriz 9, DOCT) y para ordenar con carácter excepcional las actividades turísticas en suelo rústico (Directriz 10, DOCT); determinaciones dirigidas a la ordenación urbanística y a sus instrumentos de planeamiento –donde se exige que para la aprobación de un ámbito o sector con destino turístico deben estar garantizados ciertos servicios e infraestructuras públicas: abastecimiento de aguas, distribución de energía eléctrica, depuración y evacuación de aguas residuales, evacuación de aguas pluviales, eliminación y vertido de residuos urbanos, red viaria y sistema de transporte público colectivo, servicio de extinción de incendios e infraestructura contra incendios, y servicios de protección civil y salvamento- (Directriz 11, DOTC); a la ordenación del uso residencial en zonas turísticas (Directriz 12, DOTC) y del uso alojativo turístico (Directriz 13, DOTC); a regular la existencia de un equipamiento turístico complementario (Directriz 14, DOCT); a establecer otros requisitos de calidad del espacio turístico, donde destaca la necesidad de atender especialmente a determinados factores que reflejan tal cualidad – existencia de parques, paseos, jardines, al mobiliario urbano, la señalización, el servicio de centros de información turística, los accesos rodados, la regulación de la publicidad exterior, la seguridad ciudadana, limpieza viaria, calidad de las aguas de piscinas y playas,...-, e incluso, a prever la revisión del planeamiento insular y general y el establecimiento de normas dirigidas a regular la calidad ambiental y arquitectónica en la nueva edificación y en la rehabilitación de la edificación existente, en un intento, en ambos casos, de asegurar la sostenibilidad de la zonas turísticas (Directrices 16 y 17, DOTC).

b. La renovación edificatoria y la rehabilitación urbana como eje para lograr la sostenibilidad del modelo de desarrollo turístico canario

Como concreción de alguno de los aspectos referidos a la ordenación urbanística que ya han sido citados, las DOTC entienden que la conservación las características ornamentales y de funcionalidad de los inmuebles y la renovación de las edificaciones tiene como finalidad incrementar la calidad y, en su caso, diversificar la oferta turística existente (Directriz 18, apartados 1 y 2, DOTC), constituyendo además la renovación edificatoria uno de los objetivos de aquellas, para lo cual las Administraciones Públicas implementarán los incentivos económicos y financieros necesarios para su impulso (Directriz 18, apartado 3º, DOTC), remitiéndose al planeamiento general para la delimitación, dentro de las zonas turísticas, de áreas en las que se aprecie la necesidad de rehabilitación de las edificaciones existentes, que pueden tener incluso el carácter de áreas de rehabilitación integral (Directriz 18, apartado 4º, DOTC).

Posteriormente, las Directrices de Ordenación Turística diferencian el tratamiento según nos encontremos antes una situación de renovación edificatoria o de rehabilitación urbana. En el primer supuesto, aquellas se detienen especialmente en mantener la capacidad alojativa en las actuaciones de renovación edificatoria, de manera que el aumento sólo es permitido, entre otros condicionantes, cuando ello sea necesario para incrementar la calidad del nuevo establecimiento, o bien trasladando toda o parte de la capacidad alojativa previa a un nuevo destino que permita acoger tal edificación, aunque el traslado de toda la capacidad de alojamiento a otra localización sólo podrá realizarse en las áreas a descongestionar así señaladas por el planeamiento general o insular (Directriz 19, DOTC), siendo también destacable que el establecimiento renovado deberá tener, al menos, la misma categoría que el anterior (Directriz 19, apartado 1º, letra e, DOTC) . Como se puede observar, el objetivo no es aumentar la cantidad de turistas que pueden acceder a las Islas Canarias, sino la calidad, tanto de los servicios prestados como de la estancia realizada, entendiendo esto último en el sentido ya indicado de incremento del ingreso y el gasto medio por estancia.

Por lo que se refiere a la rehabilitación urbana, hay que destacar que, a diferencia del supuesto anterior, donde el mantenimiento de las edificaciones en las condiciones adecuadas es un deber de los propietarios, la preservación y cuidado de las infraestructuras urbanas, de los espacios libres y de las dotaciones públicas es un deber

de las Administraciones Públicas, y dicho deber debe ser exigido para garantizar las condiciones de calidad y servicio que requiere un destino turístico (Directriz 20, apartado 1º, DOTC). A este respecto, la rehabilitación urbana puede ser realizada a través de intervenciones parciales o integrales, en el primer caso, porque por las características de las zonas (saturadas, mixtas –residenciales o industriales junto a turísticas-, o insuficientemente dotadas) se aprecian deficiencias concretas que limitan la calidad de turística de tales zonas, lo que exige una intervención específica que elimine dichas deficiencias para recobrar unos niveles de calidad turística adecuados (Directriz 20, apartado 3º, DOTC), mientras que en el segundo lo que se aprecia es una notable falta de calidad o de deterioro del espacio turístico, o se constata que la oferta del destino turístico se encuentra en declive o en riesgo de estarlo, para lo cual se atenderá a diferentes factores orientativos, como el estado de las infraestructuras y servicios, la inadecuación de los establecimientos, un exceso de densidad del alojamiento turístico, falta de adecuación a la demanda,... (Directriz 20, apartado 4º, DOTC).

Para proceder a la rehabilitación, serán los instrumentos de planeamiento urbano los que determinen las áreas sujetas a rehabilitación y establezcan la ordenación de las mismas, siendo conveniente destacar que se debe elaborar un documento llamado de estrategia, en el que se definirán los contenidos y previsiones necesarios atendiendo a las características particulares de la operación urbanística que se vaya a implementar –al respecto la Directriz 21 hace una enumeración de posibles determinaciones de dicho documento-, y en cuya elaboración deben participar los agentes económicos afectados y las organizaciones sociales y empresariales del sector, así como alcanzar la adecuada coordinación entre las diversas Administraciones Públicas (Directriz 21, DOTC). Posteriormente, será en el instrumento de ordenación urbanística concreto del área afectada por la rehabilitación donde se establezcan las acciones de intervención que sea necesario realizar de acuerdo a la naturaleza de la operación rehabilitadora concreta, y que abarcarán una pluralidad de elementos que se detallan en la Directriz 22 de las DOTC, entre otros, accesibilidad exterior, organización del transporte público y de sus infraestructuras, adecuación y regeneración de la red viaria, definición de espacios libres, dotación de recursos, infraestructuras, instalaciones...

c. Las condiciones del crecimiento turístico como requisito para conseguir la sostenibilidad del modelo de desarrollo turístico

Ya se ha comentado anteriormente que la Comunidad Canaria no pretende un crecimiento cuantitativo del turismo, sino cualitativo, a través del incremento de la competitividad de su sector turístico mediante el fomento y potenciación de sus recursos turísticos como seña de identidad. Lógicamente, nos encontramos ante un territorio que tiene en la excesiva presión turística uno de sus problemas, lo que origina la necesidad de variar la perspectiva de desarrollo turístico del archipiélago. Sin embargo, y aunque otros territorios, sobre todo de interior, pueden no estar sometidos a tal presión, la mejora cualitativa de los mismos como destino turístico es sinónimo de un aumento en la cuenta de resultados del sector turístico de tales territorios, por lo que nada impide la exportación del modelo canario a aquellos, con las oportunas adaptaciones.

A este respecto, las DOTC indican que para lograr un crecimiento selectivo es necesaria la creación de nuevos productos que diversifiquen la oferta e innoven en el mercado, atrayendo a otros segmentos de demanda, compitiendo así con otros destinos, y contribuyendo todo ello a un crecimiento de la economía local y regional (Directriz 24, DOTC). En este sentido, limitar el crecimiento alojativo se configura como una consecuencia inevitable si se quiere alcanzar la sostenibilidad del modelo, habida cuenta del impacto que la actividad turística tiene sobre unos recursos frágiles y la constatación de que es necesario hacer compatible el crecimiento con la capacidad de absorción de la sociedad local y con las infraestructuras y servicios disponibles (Directriz 24, DOTC).

Y todo el sistema que crean las DOTC en relación a la limitación del crecimiento gira en torno al concepto de “capacidad de carga”, que aquellas definen como “el conjunto de factores que permiten el uso turístico de una zona sin un declive inaceptable de la experiencia obtenida por los visitantes, una excesiva presión sobre los recursos turísticos de la misma, una alteración ecológica, territorial y paisajística inaceptables, ni una afección excesiva sobre la sociedad residente, y disponiendo de los equipamientos, servicios e infraestructuras generales precisos para el desarrollo de la actividad” y de los servicios que la población demande (Directriz 25, apartado 1º, DOTC). A este respecto, y al margen de otros aspectos, conviene destacar que si se declara agotada la capacidad de carga de un ámbito territorial concreto, ello supone que, en el mismo, no se podrá aumentar el número de plazas turísticas existentes, y en las

zonas turísticas que estén incluidas en dicho ámbito, no se podrá aumentar tampoco el número de plazas residenciales, salvo expresa previsión en contrario del plan insular, debidamente justificada (Directriz 26, DOCT).

Para finalizar con este apartado, conviene aludir a la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, ya citada anteriormente, y de manera concreta, a lo recogido en el capítulo III de su título II, donde se insiste y profundiza en la necesidad de limitar el crecimiento alojativo para el trienio que finaliza en 2012.

d. Instrumentos para la plasmación de las intervenciones previstas en las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias

Las DOTC enumeran finalmente una serie de instrumentos o mecanismos que tienen como objetivo hacer eficaces las medidas que se articulan a lo largo de las numerosas directrices antes descritas, o en su caso, solventar los posibles problemas que hayan surgido tras su implementación.

Para ello, aquellas prevén, primero, unos instrumentos de conocimiento e información, por un lado, sobre la situación del sector turístico canario, como requisito indispensable para una adecuada ordenación y planificación del mismo, y por otro lado, de seguimiento de las Directrices, para lo cual se articula un sistema de indicadores de carácter ambiental, social y económico, y se considera de extraordinario valor la cuenta satélite de turismo (Directrices 28 y 29, DOTC).

En segundo lugar, y de acuerdo al papel predominante que el mecanismo de la planificación tiene para dichas Directrices, se prevé la existencia de unos instrumentos de planificación y ordenación, ya de carácter general, plasmado en el Plan Estratégico del Turismo de Canarias, ya de ámbito territorial más reducido, pues cada Cabildo, de acuerdo con el anterior, elaborará un Plan Estratégico Insular, y cada municipio afectado por dicho Plan se dotará del correspondiente instrumento de planificación específico (Directriz 30, DOTC).

En tercer lugar, las Directrices también articulan unos instrumentos económicos y de gestión, sin los cuales posiblemente la eficacia de aquellas fuera prácticamente nula. De esta manera, al Gobierno de Canarias corresponde la articulación de diferentes programas, uno de medidas de carácter económico, fiscal, laboral y administrativo destinadas a incentivar y facilitar las actuaciones de renovación edificatoria de la que antes se ha hablado, y otro de medidas de apoyo a la innovación y calidad, sobre todo en la PYMES (Directriz 31, DOTC).

En cuarto lugar, aquellas prevén unos mecanismos de carácter predominantemente administrativo, bien porque van dirigidos a la regulación de actividades turísticas, básicamente alojativas, y al seguimiento y control de la oferta, bien porque establecen mecanismos de participación social a través del Foro Canario de Desarrollo Sostenible y del Consejo de Turismo de Canarias o porque articulan otros órganos con un carácter más técnico, como el Observatorio del Turismo de Canarias o la Agencia de Calidad Turística de dicha Comunidad (Directriz 33, DOTC).

En quinto y último lugar, no se olvidan los instrumentos de carácter formativo, esenciales para lograr mayores niveles de calidad en la prestación de los servicios por los profesionales del sector, para lo cual se establecen programas para la formación profesional continua dirigida especialmente a los jóvenes y para la formación en gestión empresarial del sector turístico, en el cual las buenas prácticas ambientales en dicha gestión gozan de una atención destacada (Directriz 34, DOTC).

REFERENCIAS

- ALONSO MILLÁN, J. y CASSINELLO LORENTE, J. (2010). “Turismo y sostenibilidad. Hacia un turismo más sostenible”. En A.W. Aranda, L.M. Delgado y J.M. de Juan Alonso (Coords.), *Turismo: Una visión global*. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor.
- BLÁZQUEZ SÁNCHEZ, J. (2010). “Turismo y espacios naturales”, En A.W. Aranda, L.M. Delgado y J.M. de Juan Alonso (Coords.), *Turismo: Una visión global* (pp. 954 y ss.). Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor.

- BOUAZZA ARIÑO, O. (2006). *Ordenación del territorio y turismo (Un modelo de desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio)*. Barcelona: Atelier, Libros Jurídicos.
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, “Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo”, Bruselas, 30.6.2010 COM(2010) 352 final.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, R. (2008). “Turismo e intervención pública en Canarias: transición del modelo cuantitativo al cualitativo”, recurso digital, <http://etudescaribeennes.revues.org/1232>, consultada el día 12 de noviembre de 2011.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2005). *Derecho Administrativo del Turismo* (3ª edición). Madrid/Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- GARCÍA MÁRQUEZ, F. (2003). “Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias: los límites del crecimiento”, *Revista A Distancia*, nº 1.
- GARCÍA SAURA, P.J. (2007). *Desarrollo sostenible y turismo: análisis del régimen jurídico medio-ambiental de la legislación turística española*, Navarra: Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.
- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E. (2004). “Turismo y medio ambiente: las nuevas técnicas para un desarrollo sostenible”, en *Derecho Público del Turismo*, Navarra: Thomson-Aranzadi.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.P. (2004). “Las directrices de ordenación del turismo de Canarias como instrumento para el logro de un desarrollo turístico sostenible”. En F.J. Melgosa (Coord.), *Derecho y Turismo* (pp. 437-460), Universidad de Salamanca.