

La Universidad

OPINA

Jornadas Técnicas

sobre el Avance de las
Directrices de Ordenación
del Turismo de Canarias

Edita: Vicerrectorado de Extensión Universitaria
Universidad de La Laguna

Edición al cuidado de: Alberto Omar Walls

Diseño: Javier Cabrera, S.L

Fotomecánica e impresión: Gráficas Sabater

Depósito Legal: TF-985/2002

© de los textos: sus autores

© de las fotos: sus autores

Vicerrectorado de Extensión Universitaria

Calle Viana, 50

38201 La Laguna-Tenerife-España

Tel.: 00 + 34 922 31 96 06

Fax: 00 + 34 922 31 96 24

e-mail: viana50@ull.es / awalls@ull.es

[http:// www.ull.es/extensionuniversitaria.htm](http://www.ull.es/extensionuniversitaria.htm)

ORDENACIÓN DEL TURISMO Y SOSTENIBILIDAD

ANTONIO MACHADO CARRILLO

Profesor Asociado de Ecología de la ULL



1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo sustentable —o sostenible, según se traduzca el término anglosajón *sustainable*¹— se ha convertido en una meta política declarada de la mayoría de las sociedades modernas, no exenta de controversia a la hora de interpretar lo que ello implica en la realidad. Hay quienes le añaden el prefijo auto-sustentable para destacar la endogenia exigida al proceso y demarcarlo de otros modelos de desarrollo más dependientes del exterior; menos autárquicos. Otras definiciones, como la incorporada el Documento Avance de las Directrices de Ordenación General que nos ocupa (Directriz 6) son más permisivas a este respecto, 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.

La sustentabilidad se asienta básicamente sobre tres componentes: sustentabilidad económica, social y ecológica, implicando al sistema económico, a la identidad cultural y bienestar social, y al sistema biofísico de soporte. Aplicado al turismo, se suele extender el concepto para incluir al visitante como objeto de atención. Así, J. Swarbrooke (1998) define turismo sustentable como «las formas de turismo que satisfacen las necesidades actuales de los turistas, de la industria turística y de la comunidad anfitriona sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades».

¹Se define como: «El desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades» (Informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987).

Sea cual fuere la definición adoptada, existe un tácito acuerdo de que el desarrollo sustentable es aquél que incorpora objetivos sociales y ecológicos, y no sólo económicos², prestando especial atención al bienestar de la población local, al mantenimiento de la biodiversidad y funciones ecológicas del territorio, y a la no-dependencia de factores determinantes externos; particularmente los energéticos. También empieza a aceptarse que la sostenibilidad ha de ser global, de la humanidad entera en planeta Tierra, al margen de los modelos más o menos sustentables conseguidos a niveles regionales. En este sentido, resulta descorazonador el último *Living Planet Report 2000* del WWF (Loh, 2000), donde se analiza la huella ecológica de la humanidad, concluyendo que la biocapacidad de nuestro planeta ya fue rebasada en 1975. Dicho en otras palabras: el hombre viene consumiendo desde entonces una parte del capital biológico de la Tierra en vez de vivir de sus rentas. Y en términos de sustentabilidad, basta que uno de sus componentes

falle –en este caso, el ecológico– para que la sustentabilidad integrada se vea comprometida.

Esto es importante porque nos viene a decir 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. 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. Sería más prudente y honesto hablar 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*.

2. DIAGNÓSTICO

En el ámbito regional cabe aplicar la misma cautela. El nivel de subvenciones que circula en el Archipiélago apunta claramente hacia la insostenibilidad de muchas actividades económicas. Las emigraciones del pasado, el presente malestar social por la erosión cultural, el alto número de especies amenazadas de extinción, los grandes insumos energéticos necesarios para funcionar,

incluso para producir agua, son claros síntomas de no-sustentabilidad crónica. De hecho, Canarias rebasó su sustentabilidad ecológica hace muchas décadas, hacia el año 1905. Si le atribuimos a nuestro archipiélago la proporción de recursos naturales que le corresponden (valor medio del planeta), obtendríamos una carga humana *sostenible* de 372.500 habitantes. Toda cifra

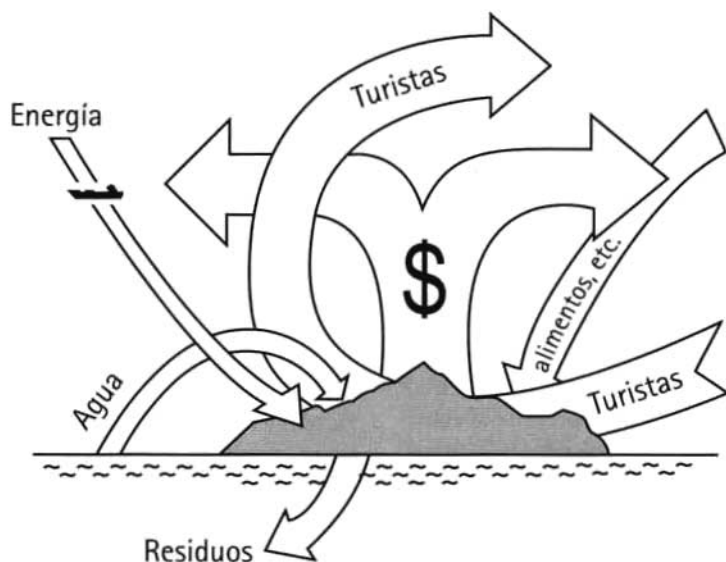
² Resulta chocante, por ejemplo, que la Directriz 97. «Priorización de los nuevos desarrollos turísticos», de las Directrices Generales, se aborden del siguiente modo: «1. Considerando que, desde la perspectiva estrictamente económica, ...»

superior a este valor implica que los canarios estamos viviendo a base de consumir recursos naturales que en un sistema mundial equitativo corresponderían a otros pueblos (este es un mal de todo Occidente). Dicho de otra manera, para soportar sustentablemente la población actual de Canarias (1.670.000 habitantes), necesitaríamos un archipiélago 5,1 veces mayor que el nuestro. Y la sobrecarga de población turística no viene a mejorar el panorama³. Hace ya más de una década (Machado, 1990) hacíamos una evaluación empírica de la capacidad de carga turística de las islas y, en aquel entonces, ya sobaban en el conjunto de Canarias 229.300 plazas alojativas

de las 359.000 estimadas. Hoy, con una capacidad alojativa turística total de 1.109.720 plazas (DOT, Cuadro 2.4.2), sobraría el 88,3%.

Ahora bien, si el modelo actual no es auto-sustentable, ni cabe aspirar a un modelo que lo sea en el marco socioeconómico en el que estamos insertados, ¿qué salida queda? Podemos, eso sí, no empeorar más las cosas; orientar determinadas actividades que han devenido claramente perniciosas hacia una mayor sustentabilidad y, en definitiva, mejorar la calidad de vida de la sociedad canaria en las islas. Éste es, a nuestro entender, el verdadero reto.

MODELO TURÍSTICO ACTUAL DE LAS ISLAS CANARIAS



³ Si añadimos además el consumo energético (emisiones de CO₂) vinculados al transporte de acceso a las islas (bienes, turistas, etc.), la huella ecológica de Canarias aumenta muy considerablemente.

3. EL AVANCE DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TURISMO

Las Directrices de Ordenación que se inician ahora, a raíz de la nueva legislación sobre el territorio desarrollada en Canarias, son una importante 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, cuáles 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.

Aunque el objeto primario de análisis son las Directrices de Ordenación del Turismo, éstas no pueden desligarse de las Directrices de Ordenación General⁴ 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 estilo⁵. 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.).

Un caso particularmente espinoso lo constituye 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». Sin embargo, estos planteamientos no tienen eco en el cuerpo normativo.

Por otra parte, un análisis comparado del contenido del Eje 6 de las Directrices Generales (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, revelará tal descoordinación. Y esto incide, muy particularmente, en el modelo o modelos de desarrollo del sector.

3.1 SOBRE EL MODELO DE DESARROLLO

Pujadas y Font (1998) plantea que en materia de planificación territorial se parte del análisis del modelo actual del territorio, luego se acomete su diagnóstico, después se establece el modelo propuesto que va a resolver los problemas y, finalmente, se

⁴ Ambas en fase de avance y abiertas a debate público.

⁵ Sería muy conveniente marcar en las directrices turísticas su alcance ejecutivo (Norma de aplicación directa, norma directiva o recomendación: NAD, ND, R), como se hace con las de ordenación general; hay disposiciones normativas asociadas a los indicadores en las DOT, que deberían sacarse del anexo, etc.

aborda la manera de ir de un modelo a otro (directrices, actuaciones, etc.). En las DOT se habla (Directriz 1) de fijar los criterios para definir el modelo de desarrollo turístico para Canarias, eso sí, sobre la base de la sostenibilidad... Uno tiende a pensar que son las DOT quienes tendrían que definir tal modelo y no dejarlo abierto o peligrosamente indeterminado. Se lee también (Dir. 3) que «los planes insulares de ordenación establecerán el modelo de desarrollo turístico de cada isla de conformidad con las presentes Directrices de Ordenación». 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.

Resulta más preocupante observar que en las DOT no sólo falta una definición de modelo global respecto al papel del turismo en nuestra sociedad, sino que –sin explicitarlo– siguen el modelo actual, con lo que, difícilmente podrán reconducir la actividad del sector hacia la sostenibilidad que se pretende⁶. 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 Territorio⁷ –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 sí 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 el turismo al servicio de Canarias. Éste debería ser el nuevo modelo global de ambas Directrices.

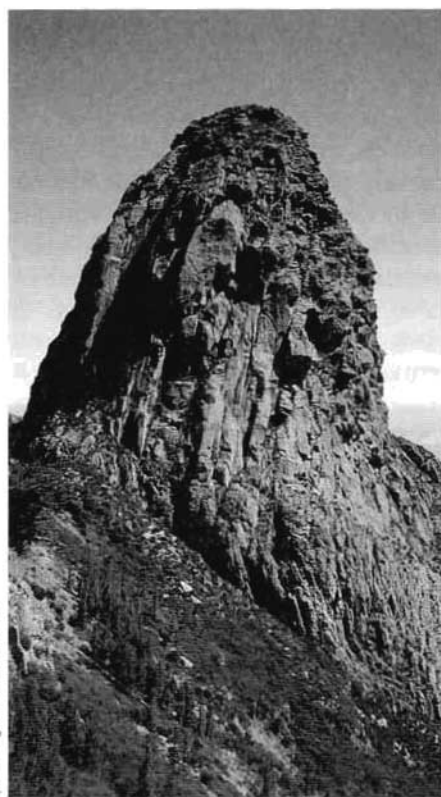
3.2 SOBRE LA CAPACIDAD DE CARGA

Es objetivo de las DOT (Dir. 2.a) «establecer las condiciones para determinar los ritmos y límites de crecimiento del sector turístico en función de la capacidad de carga de cada sistema insular...» Debemos inferir que se refiere a capacidad de carga o acogida turística, pues en materia de sustentabilidad, es la carga total de habitantes la que compromete el desarrollo duradero de una región. En cualquier caso, las DOT no aclaran cómo se ha de determinar dicha capacidad de carga, ni los criterios (físicos, ecológicos, psicológicos, etc.) a considerar.

La Organización Mundial de Turismo define la capacidad de carga como «el número máximo de turistas visitando en un mismo momento un sitio dado sin causar destrucción alguna al ambiente de orden físico, biológico o económico, y sociocultural; ni una degradación inaceptable del grado de satisfacción del turista». Esta definición ayuda a entender el concepto y los condi-

⁶ Tapando el caldero no se contiene la ebullición que subyace.

⁷ DL 1/2000 Texto refundido de las leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias.



Roque de Agordo. La Gomera.

cionantes impuestos, pero es poco practicable a la hora de cuantificar su valor. Existe sobrada literatura sobre el particular (v. Baretje., 1997). La panoplia de parámetros empleados es sorprendente y va desde cifras tan simples como el número de turistas anuales, al número de metros de playa por turista, etcétera. Realmente, nada de lo empleado es científicamente exacto, definitivo ni extrapolable a casos ajenos a donde fueron aplicados. Probablemente, la única manera de determinar la capacidad de carga sea experimentalmente, aumentando el número de turistas en condiciones estables hasta que se perciba el deterioro. Esta aproximación, útil para pequeños

espacios, no resulta practicable a escalas mayores donde, a lo sumo, podemos inferir la capacidad de carga a partir de experimentos *naturales* ya existentes. Las islas que configuran un archipiélago son cada una como un laboratorio, máxime si el turismo muestra variación de una isla a otra, y lo mismo el impacto social o ecológico sufrido. Esta es la aproximación empírica que seguimos en el pasado –según ya comentamos (Machado, 1990)– resultando que, salvo El Hierro, La Gomera y La Palma, las demás islas ya habían superado su capacidad de carga con creces: es decir, que el turismo se reconocía como causa de impactos negativos sustanciales (ver definición de la OMT).

No obstante, y aún sin concretar cuáles han de ser los «techos de crecimiento», –que a nuestro entender ya están superados– las DOT abordan este problema por otra vía. La directriz 4.1. dispone que: «Los planes insulares establecerán límites del crecimiento Ocuantitativo de la capacidad turística alojativa», que se «calcularán en términos globales para el conjunto de la isla en función de los indicadores que se relacionan en el anexo» (Dir. 4.2). De hecho, y vistos los indicadores arbitrados, se producirá un bloqueo legal al incremento de plazas alojativas en las islas ya saturadas. Esta medida propicia, por otra parte, la reconversión de plazas obsoletas en plazas modernas mejoradas ambientalmente –podría plantearse una estrategia 3x1⁹– pero no garantiza la contención territorial del sector (infraestructuras de ocio complementarias, fragmentación por viarios, etc.). En este sentido, un problema que no se aborda –ni las Directrices Generales lo hacen en profundidad– es el del cambio de plazas turísticas por residenciales, tal como propone la DOT. 7.3.

⁹ Consiste en reconvertir 3 plazas alojativas obsoletas en 1 moderna, *in situ*, sin ocupación de nuevo territorio.

El riesgo ambiental básico del turismo –fase constructiva– estriba en la nueva ocupación de hábitats naturales para una actividad ya desbordada, máxime, cuando existe sobrado territorio ya deteriorado para acogerla. Hubiera sido preferible arbitrar una directriz que impidiese la nueva ocupación de hábitats naturales con destino turístico (a matizar según las islas)⁹. Tampoco se han contemplado algunos riesgos colaterales asociados al turismo, como es la introducción involuntaria de especies exóticas invasoras vía transporte, o escapadas de los parques temáticos o instalaciones de ocio turísticas.

3.3 SOBRE LOS INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD

Nuestro país no es de los que se hayan caracterizado por tener un sistema estadístico de los más rigurosos, lacra que padece el sector turístico como tantos otros. Con todo, y pese al enorme esfuerzo y reto de honestidad que ello implica, resulta obvio que un desarrollo mínimamente planificado no puede prosperar sin indicadores fiables que adviertan de sus aciertos, desviaciones o errores; sobre todo, cuando una parte decisiva de las normas arbitradas dependerán del contenido y bondad de los indicadores establecidos.

Las DOT recogen ocho indicadores: presión demográfica, empleo, consumo de agua, consumo de energía, producción de residuos, seguridad ciudadana, sanidad pública y movilidad. Todos ellos tienen implicacio-

nes directas sobre la actividad turística, pero se echan en falta otros indicadores de índole más territorial, económicos o sociales que permitan un seguimiento más ajustado de la múltiple sustentabilidad que se pretende. 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.

Por otra parte, en relación a los indicadores que establecen las DOT, hay que advertir que 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. Gran Canaria consume 320 litros de agua por turista y día (una buena parte procedente de desalación de agua marina) y las DOT establecen que la capacidad alojativa turística no puede crecer a no ser que disminuya dicha cuantía. Bien, pero esta situación no es equiparable, por ejemplo, con La Palma, isla en la que no hay déficit de recursos hídricos¹⁰ y el consumo registrado por turista y día es de 288 litros.

Asimismo, se echan en falta algunos indicadores relacionados con el mantenimiento de la identidad cultural¹¹, un ámbito novedoso y difícil de abordar, aunque no por ello carente de importancia. También escasean indicadores vinculados al permanente riesgo biológico que padecen nuestras islas al ser los ecosistemas canarios

⁹ «En el avance hacia una mayor sostenibilidad del modelo canario de desarrollo surge un objetivo central cual es reducir la carga de uso del territorio y sus recursos» (DOT, p. 42).

¹⁰ La Palma cuenta con 3.165 m³ de agua natural por habitante y año; Gran Canaria con solo 192 m³ (DOT p. 73).

¹¹ Número de nombres comerciales en idioma extranjero frente a españoles; número de letreros publicitarios expresados en idioma extranjero exclusivamente; porcentaje de tipologías foráneas frente a las tradicionales, etc.

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.

4. CONCLUSIONES

Desde las limitaciones propias del análisis realizado, sugerimos que se contemple la posibilidad de trabajar más las DOT en las siguientes líneas:

- Cotejar la coherencia entre las Directrices de Ordenación del Turismo 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 extranjeros¹³, así como en los letreros publicitarios que

¹³ Una medida similar se adoptó en Puerto Rico para defender el español frente a la irrupción del inglés.

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

Aunque 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, entendemos que son

un instrumento útil, que debe perfeccionarse y acoplarse coherentemente al conjunto de directrices generales, y que urge.

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 Enterria, 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. Recordemos a Muñoz Machado, que se refirió a la complejidad del sistema jurídico ambiental español, como «un maquis en el que solo medran los bandidos». Esperemos que no sea así.

BIBLIOGRAFÍA

- BARETJE, R. (1997): *Tourist carrying capacity. Essai bibliographique.*– Essais No. 11. Centre des Hautes Etudes Touristiques, Aix-en-Provence.
- BAUTE HERNÁNDEZ, L Y SOUZA IGLESIAS, A. (coord.). (2001): *Directrices de ordenación general y del turismo de Canarias. Libro II: De las Directrices de ordenación del turismo. Avance.* Gobierno de Canarias: Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente, y Consejería de Turismo y Transporte, Las Palmas, 100 + xx pp.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1974): *La lucha contra las inmunidades del poder.* Cuadernos Civitas, Madrid, 99 pp.
- LOH, J. (ed.) (2000): *Living planet report 2000.* WWF International, Gland. 32 pp.
- MACHADO, A. (1990): *Ecología, medio ambiente y desarrollo turístico en Canarias.* Gobierno de Canarias, Consejería de la Presidencia, Santa Cruz de Tenerife. 121 pp.
- SANTANA RODRÍGUEZ, J. J. (dir.-coord.) (2001): *Directrices de ordenación general y del turismo de Canarias. Documento avance de las Directrices de ordenación general.* Gobierno de Canarias: Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente, Las Palmas, 176 pp.
- SWARBROOKE, J. (1999): *Sustainable tourism management.* Cabi International, London. 371 pp.



UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA
Vicerrectorado de Extensión Universitaria



GOBIERNO DE CANARIAS
CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL