

EL FRACASO DE LA RENOVACIÓN DE ÁREAS TURÍSTICAS CONSOLIDADAS DE LITORAL A TRAVÉS DE LA SUSTITUCIÓN DE LA OFERTA DE ALOJAMIENTO OBSOLETA: LA EXPERIENCIA DE LAS ISLAS CANARIAS¹

Moisés R. Simancas Cruz
Universidad de La Laguna

RESUMEN

La renovación edificatoria de los alojamientos turísticos obsoletos o degradados de las áreas turísticas consolidadas de litoral de las Islas Canarias (España), uno de los principales destinos turísticos europeos, se ha convertido en una estrategia estructural de su política de ordenación territorial. Para ello, junto a la rehabilitación edificatoria, se han generalizado dos tipos de operaciones: la remodelación y la sustitución edificatoria en el mismo o en distinto emplazamiento al original. En este trabajo nos centraremos en el análisis de estas últimas operaciones. Su relevancia radica, entre otras cuestiones, en que posibilita la deslocalización o traslado total o parcial de la capacidad alojativa hacia ámbitos turísticos no consolidados o menos congestionados, la reducción de la densidad edificatoria, así como la obtención de suelo susceptible de ser destinado a dotaciones mínimas de infraestructura y servicios (espacios públicos). Sin embargo, hasta el momento no se ha ejecutado ni un solo proyecto de sustitución, por lo resulta relevante exponer algunas de las razones más importantes que explican este significativo fracaso.

Palabras clave: áreas turísticas consolidadas de litoral, esponjamiento urbanístico, Islas Canarias, obsolescencia turística, renovación turística, sustitución edificatoria, transferencia de aprovechamiento urbanístico.

Fecha de recepción: 2 de mayo de 2011

Fecha de aceptación: 25 de mayo de 2011

Departamento de Geografía. Universidad de La Laguna. Campus de Guajara 38071 La Laguna. TENERIFE (España). E-mail: moises.simancas@gmail.com

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de I+D+i denominado «Reinventur: Evaluación del impacto de las políticas públicas de renovación de destinos turísticos maduros. El caso de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias» (SolSubC200801000279) financiado por la Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información del Gobierno de Canarias y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

The failure of the renovation of consolidated coastal tourist areas through the replacement to the obsolescence accommodation offer different place hosted in the original: the experience of the Canary Islands

ABSTRACT

The renovation of the accommodation offer in coastal consolidated tourist areas in the Canary Islands, a major European tourist destinations, has become a structural strategy of regional planning policy. For this we have generalized two types of operations in connection with the renovation of outdated tourist accommodation establishments: the remodeling and replacement edification in the same or different location as the original. In this paper we focus on the analysis of the latter, whose importance lies, among other things, that not only allows the transfer of all or part of the tourist accommodation capacity to areas unconsolidated or less congested, but also capable of generating land being assigned to public spaces as well as a reduction in building density. However, so far has not run a single replacement project, so it is important to expose some of the most important reasons behind this significant failure.

Key words: coastal consolidated tourist areas, urban overrun, Canary Islands, tourism obsolescence, tourism renovation building, urban-planning use transfer.

1. INTRODUCCIÓN

La renovación turística de los destinos turísticos calificados como «maduros», «consolidados», «estancados», «saturados» o «en fase final de crecimiento» según la terminología del modelo teórico de ciclo de vida utilizado, se ha convertido en una estrategia estructural de cualquier tipo de política de ordenación territorial. En la medida en que este calificativo indica que estos destinos se encuentran, en el peor de los casos, en la fase previa al declive, los planes, programas y proyectos de renovación se plantean, de manera similar que en los procesos de reconversión industrial, como esenciales para su redefinición, reorientación, reestructuración, recualificación, revitalización y reposicionamiento competitivo; en cierto sentido, se trata de proceder a su «reinención». Este es el caso de las Islas Canarias (España), uno de los principales destinos turísticos europeos de «sol y playa».

Insertado en la estrategia regional de establecimiento de límites y ritmos al crecimiento del alojamiento turístico —la denominada «moratoria turística»— iniciada en 2001, el actual modelo canario de ordenación territorial del turismo está definido, junto con la Ley 7/1995, 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, por las Directrices de Ordenación del Turismo (DOT en lo sucesivo), aprobadas por la Ley 19/2003, por unanimidad de las fuerzas políticas. Éstas ocupan una posición de supremacía en el sistema único, integral y jerarquizado de planes de ordenación territorial establecido por el Texto Refundido de las Leyes 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias, y 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (TRLOTENC en lo sucesivo), al situarse en la cúspide de la pirámide de instrumentos de ordenación territorial, de manera que abarca la escala regional y prevalece sobre el resto de planes.

La promulgación de las DOT coincidió en el tiempo —no siendo, por tanto, ajena— con la consolidación de nuevos criterios y formas de producción del espacio turístico. Así, éstas se han planteado con el fin no sólo de incrementar o, al menos, mantener la competitividad, rentabilidad y adecuación del modelo turístico de las islas consolidadas turísticamente (Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote) a los requerimientos de la demanda, procediendo a su diversificación, recualificación, sino también de reorientarlo hacia formas más sostenibles y adecuadas a la capacidad de acogida regional, insular y local, aspiración ampliamente justificable en ámbitos insulares como el canario; como se puede apreciar, se trató de un ejercicio de planificación sectorial del turismo desde la Ordenación del Territorio. Para ello, dicho modelo se articula en torno a tres líneas estratégicas interrelacionadas: a) la transformación sostenible del modelo turístico; b) el establecimiento de una limitación o moderación cuantitativa del crecimiento de la oferta alojativa; y c) la intervención sobre el espacio público y privado de las áreas turísticas saturadas y/o en declive. De esta manera, mientras que el primero y segundo de esos ejes se dirigen al reposicionamiento de este destino turístico a través del concepto de «competitividad territorial en el sector turístico» (Pardellas, 2006; Vera, Rodríguez y Capdepón, 2010), el tercero pretende la reconversión de los espacios turísticos consolidados, favoreciendo el «*uso eficiente del suelo ya ocupado*» (DOT 66).

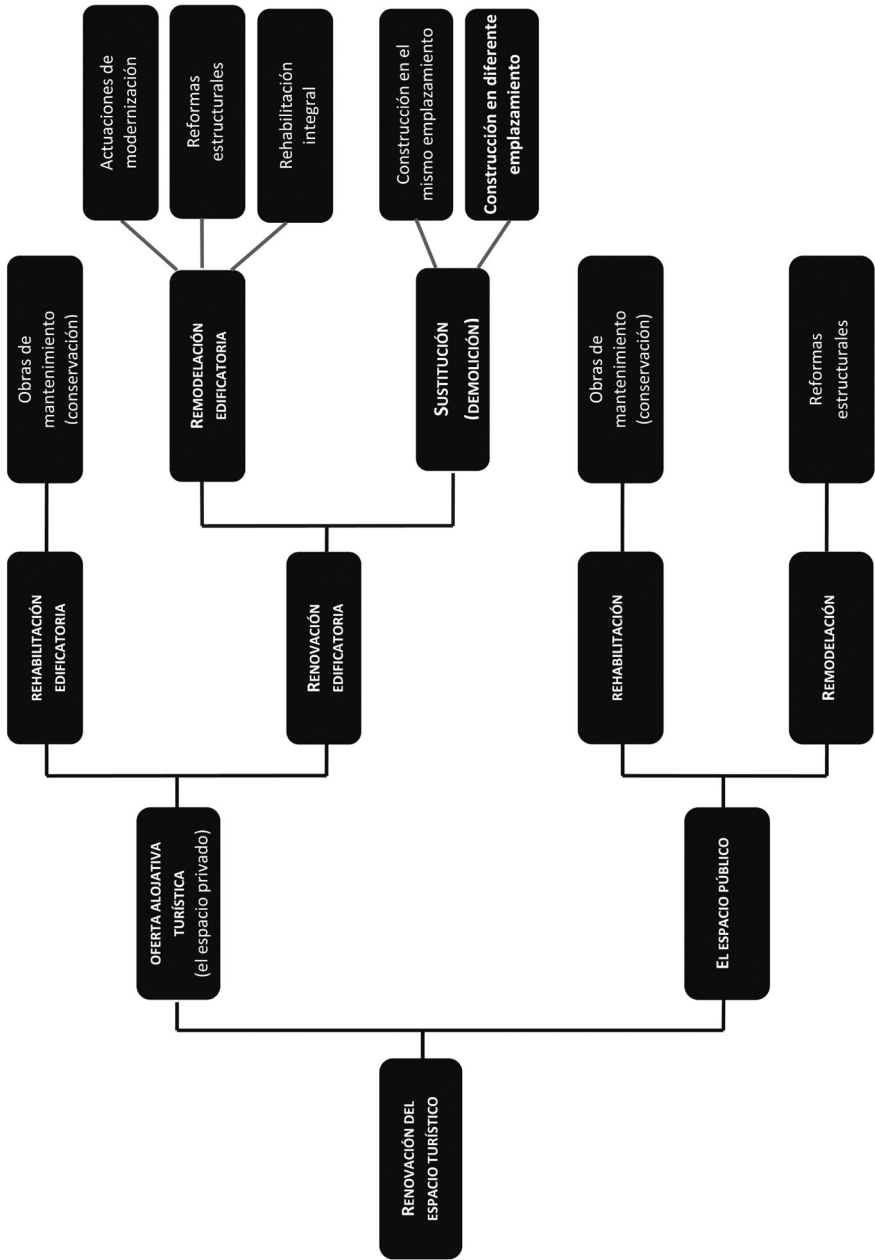
Por su parte, la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, que ha modificado parcialmente a la Ley 19/2003, ha aportado un nuevo enfoque a la ordenación territorial del turismo para el quinquenio 2008-2012. Así, potencia el proceso de renovación de los alojamientos turísticos, en cuanto reconoce que éste «[...] *debe constituir el eje fundamental de la cualificación de la oferta turística canaria, junto con el equipamiento complementario ambiental territorialmente sostenible*». Para ello, su aplicación territorial está impulsando un conjunto de actuaciones en materia de renovación de las infraestructuras y edificaciones turísticas.

El presente artículo se centra en el tercer eje estratégico. Así, considerando que ya hemos realizado un análisis crítico de la renovación de los espacios públicos (Simancas, de Souza y Núñez, 2010) y de la oferta alojativa turística a través de la remodelación o sustitución *in situ* (Simancas, 2010), identificaremos las potencialidades de las operaciones de demolición y sustitución edificatoria en un emplazamiento (solar) diferente al original, una de las modalidades de dicho eje. Asimismo, en la medida en que hasta este momento no se ha ejecutado ni un solo proyecto de sustitución, resulta relevante exponer las razones más importantes que explican este significativo fracaso.

2. LAS POTENCIALIDADES DE LA RENOVACIÓN DE LAS ÁREAS TURÍSTICAS CONSOLIDADAS A TRAVÉS DE LA SUSTITUCIÓN DE LA OFERTA ALOJATIVA EN UN EMPLAZAMIENTO DIFERENTE AL ORIGINAL

De manera análoga a la Ley 9/2002, de 12 de diciembre, para la modificación de la Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Illes Balears, la estrategia de renovación de la oferta alojativa «inadecuada» (como se califica en la DOT 3.b) constituye no sólo una pieza estructural a medio y largo plazo de la política canaria de la ordenación

Figura 1
OPERACIONES DEL PROCESO DE RENOVACIÓN DE LOS ESPACIOS TURÍSTICOS CONSOLIDADOS



territorial del turismo, sino también una alternativa, a modo de contrapartida, a la de limitación o moderación cuantitativa del incremento de la capacidad alojativa turística. En este sentido, se ha planteado como un principio (DOT 6.1) y un criterio (DOT 7.2) de la política turística canaria, a la vez que las determinaciones vinculadas con la misma (DOT 18 y 19) constituyen normas de aplicación directa y, por tanto, de obligado cumplimiento para las Administraciones y los particulares sin necesidad de ser desarrolladas a través de un instrumento de ordenación territorial o de disposiciones administrativas.

Así, trascendiendo las actuaciones de rehabilitación edificatoria, que comprenden la obra menor o de estricto mantenimiento (conservación), la renovación edificatoria de la oferta alojativa se fundamenta en actuaciones de sustitución y remodelación (figura 1), que, en último término, suponen la «reutilización» y el «reciclaje» del espacio turístico privado de las áreas turísticas consolidadas, respectivamente: mientras las primeras implican la demolición total del edificio y nueva construcción en la misma parcela o en otro emplazamiento, las segundas suponen que, trascendiendo la obra menor y aprovechando los elementos estructurales y accesorios del edificio, se produce, como mínimo, la modificación en profundidad de los componentes menos duraderos (instalaciones, pavimentos, acabados, carpinterías interiores y exteriores, sanitarios y otros) y, como máximo, su adecuación física a una nueva distribución funcional del espacio, e incluso, a un destino alojativo diferente al anterior.

Aunque la Directriz 18.2 prima la remodelación y sustitución edificatoria en el mismo emplazamiento, dado su nulo consumo de suelo, cuestión estratégica de las Directrices de Ordenación General, la DOT 19 posibilita la demolición total del establecimiento de alojamiento turístico y la transferencia física de los aprovechamientos urbanísticos a uno de nueva construcción que se va a ubicar en un emplazamiento (solar) distinto al original. Algunas fortalezas de este tipo de actuaciones de renovación edificatoria son las siguientes.

2.1. Como operaciones de esponjamiento urbanístico

La demolición del establecimiento alojativo supone una operación puntual de transformación interior en una parcela aislada y que no requiera la reforma o renovación integral de su urbanización. Se trata de una operación de «esponjamiento urbanístico» que no sólo posibilita la disminución de la densidad edificatoria y alojativa de las áreas turísticas consolidadas, sino también la corrección de los déficits dotacionales o la complementación de las infraestructuras urbanas. Así, posibilita la liberación de suelo susceptible de acoger nuevos equipamientos turísticos complementarios², sistemas generales, espacios libres, dotaciones y equipamientos, con la consiguiente «creación» de espacio público sobre suelo privado e incremento decisivo de la calidad ambiental del suelo urbanizado (consolidado o no). Por consiguiente, supone afrontar actuaciones asistemáticas en suelo urbano en coherencia con las transformaciones urbanísticas contempladas en el artículo 12.1.b) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto

2 El equipamiento turístico complementario es definido de manera muy amplia en la DOT 13, abarcando desde las actividades turísticas de espectáculo, ocio, esparcimiento, deportes y congresos, hasta las cafeterías, bares y tiendas situadas en zonas turísticas.

Refundido de la Ley de Suelo, y, por tanto, los proyectos de renovación urbana en espacio privado susceptibles de contribuir a la reurbanización progresiva de tales áreas turísticas.

Este tipo de operaciones de renovación edificatoria resulta esencial en las áreas turísticas calificadas en las DOT en función de las siguientes tres situaciones territoriales:

- a) Su oferta turística se encuentra «en declive» o «en riesgo de entrar en declive», como reflejan los bajos índices de satisfacción, los problemas de comercialización y el descenso de la ocupación respecto de otros ámbitos de la misma zona turística (DOT 20.4.d). Esa situación es consecuencia fundamental de la antigüedad de sus edificios alojativos y de la necesidad de su adaptación a los requerimientos de la demanda (DOT 20.4.b),
- b) Se trata de áreas turísticas «saturadas», en cuanto su capacidad de carga se encuentra agotada (DOT 25.2.e y 26.4), al exceder el límite de densidad bruta de 200 plazas por hectárea (DOT 20.4), o lo que es lo mismo, 50 m² de parcela por plaza alojativa, parámetro inferior, por tanto, al mínimo exigido en el Decreto 10/2001, 22 enero, por el que se regulan los estándares turísticos (60 m²/plaza). Se trata de áreas en las que no sólo es preciso evitar nuevos crecimientos turísticos, sino también proceder a la disminución de su densidad y capacidad alojativa (DOT 20.3.a), así como la corrección de los déficit en infraestructuras y equipamientos. Dentro de este grupo se encuentran las siete «áreas de rehabilitación urbana» definidas como tales en un anexo de la Ley 19/2003, que, de manera general, se localizan en los núcleos turísticos primigenios, en la medida en que precisan actuaciones urbanísticas de carácter integral por presentar «una notable falta de calidad o un deterioro del espacio urbano» (DOT 20.4).
- c) Presenta zonas insuficientemente dotadas —o al menos, con unos niveles y formas poco adecuadas— que, en relación con su capacidad alojativa, presentan deficiencias en materia de infraestructura viaria, saneamiento, abastecimiento de agua o recogida de residuos, conforme a lo establecido en la normativa sectorial vigente (Decreto 10/2001) y que requerirán de operaciones puntuales que solventen tales carencias infraestructurales.

Como se ha comentado, la consideración de este tipo de operaciones de sustitución constituye un reconocimiento implícito de la necesidad de corregir tanto la saturación por un exceso de densidad edificatoria o de edificabilidad como la deficiencia dotacional de algunas áreas turísticas consolidadas de litoral. Esta situación es consecuencia, en gran medida, de algunas las siguientes circunstancias:

- a) Las pautas poco exigentes seguidas por la demanda turística hasta ese momento.
- b) La escasa preocupación del promotor, que se ha limitado a construir el edificio.
- c) La habitual actitud de la administración pública municipal de crear nuevos espacios turísticos al concebirlo como su principal fuente de ingresos económicos, sobre todo, vía recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles. Se trata de una situación que es deudora no sólo de la Ley del Suelo de 1975 y sucesivas reformas, que consolidó la competencia plena a los municipios en materia urbanística, sino también de la propia Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, pues, a pesar de de las reformas producidas por las Leyes 51/2002, de 27 de diciembre y 2/2004, de 28 de mayo, de Medidas Fiscales y Tributarias, se

- continuó con la intención de dotar a los municipios de una estructura recaudatoria basada en la imposición sobre el suelo —en concreto, la capacidad de calificarlo— en su doble mecanismo tributario de tenencia y plusvalías, con el fin de asegurar un grado aceptable de estabilidad y autonomía fiscal (Bergasa, 2004).
- d) La actitud de las propias Administraciones Públicas insulares y, sobre todo, municipales, que se han beneficiado de una escasa aplicación del soporte jurídico de gobierno del territorio formulado desde la escala regional, lo que ha favorecido una dispersión (*municipalización*) del proceso de toma de decisiones estratégicas.
 - e) La desidia de tales Administraciones, al no ejercer adecuadamente sus funciones de inspección y sanción a lo largo de la ejecución de los instrumentos de planeamiento urbanístico, sobre todo, en relación con los incumplimientos y retrasos en los sistemas privados.
 - f) La postura de ambas Administraciones que, en lugar de adaptar tales planes a la legislación vigente o en su caso, hacer efectivos los mecanismos de caducidad de los derechos urbanísticos cuando se hubieran incumplido deberes o plazos, favorecieron la aplicación del principio del *laissez faire*, no tanto desde el planteamiento de intervenir tan poco como fuera posible en los asuntos económicos, sino de ser enormemente condescendientes y permisivas respecto al incumplimiento de los compromisos de los promotores.
 - g) La propia gestión urbanística y, sobre todo, «*la monetarización de las cesiones obligatorias y la suscripción de ciertos convenios urbanísticos no siempre respetuosos con la legalidad*» (González Sanfiel, 2010).

Prueba de la trascendencia otorgada a este tipo de actuaciones para las áreas turísticas consolidadas es que de los dos supuestos previstos en relación con la transferencia del aprovechamiento urbanístico (tabla 1) se premia con un mayor número de plazas para el nuevo establecimiento alojativo turístico construido en un diferente emplazamiento al original cuando el propietario del solar resultante se responsabilice que éste va a ser ocupado por oferta complementaria turística o equipamientos dotacional, en lugar de que lo ceda gratuitamente al ayuntamiento. Con ello se libera a la Administración Pública competente del cargo económico que supone tal actuación.

Resulta de gran relevancia que los equipamientos que reemplacen a los establecimientos alojativos turísticos no se conciban únicamente como grandes inversiones en infraestructuras o que suplan a las básicas. Esta situación es la que caracteriza a las tres primeras operaciones de sustitución edificatoria que se van a acometer en Canarias en el marco del proceso de renovación edificatoria iniciado en 2003 —ocho años después de la aprobación de la Ley 19/2003— y que están contempladas en el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad del Sector Turístico de Puerto del Carmen (Tías, Lanzarote), elaborado en el marco del procedimiento de tramitación abreviada previsto en el artículo 15 de la Ley 6/2009 y aprobado definitivamente en sesión del Gobierno celebrada el 4 de marzo de 2011 (Decreto 58/2011, de 4 de marzo); nos referimos a la construcción de una plaza en la cubierta de la nueva edificación, 300 plazas de aparcamiento, así como un centro deportivo y 500 puestos de estacionamiento en los solares resultantes de la demolición de los Apartamentos Las Rocas (dos llaves), Hotel La Perla (una llave) y Apartamentos Rocas Blancas (dos llaves) —los dos primeros cerrados actualmente—, res-

pectivamente. Por el contrario, consideramos preciso que la sustitución de los alojamientos turísticos contribuyan a una estrategia de singularización (Antón, 2004) que rompa con la oferta de ocio de los destinos maduros de litoral excesivamente estandarizada. Para ello, es necesario incorporar nuevos equipamientos recreativos que profundicen en el elemento motivacional como forma de diferenciación y en la especialización en torno a segmentos de demanda específicos (Vera y Baños, 2010). Se trata, por tanto, de dotarles una orientación turística, con el fin de que diversifiquen y enriquezcan la oferta en tales destinos, creando lugares de identidad, de relación y de articulación de productos y servicios turísticos (Simancas, De Souza y Núñez, 2010), a la vez que complementen a las habituales actuaciones sobre el espacio público dirigidas a la recuperación, puesta en valor y mejora de los espacios urbanos, ya sea renovando áreas degradadas, reformulando sus funcionales y/ o convirtiendo en peatonales las calles, con la consiguiente reducción y/o anulación de las superficies destinadas al tránsito y el estacionamiento de vehículos privados.

2.2. Como técnica de transferencia física de los aprovechamientos urbanísticos hacia un emplazamiento diferente al original

En la medida en que este tipo de actuaciones de asistemáticas resultan claves para la renovación de determinadas áreas turísticas, la Ley 19/2003 abre la posibilidad a que el promotor traslade parte o la totalidad de la capacidad alojativa del establecimiento alojativo objeto de sustitución y, por ende, el derecho al aprovechamiento urbanístico del solar. Así, a diferencia de las otras dos modalidades de renovación edificatoria (por remodelación o sustitución *in situ*), que implican que el establecimiento alojativo mantenga, al menos, la misma categoría, tipología y capacidad alojativa previa (DOT 19.1), la de sustitución en un diferente emplazamiento al original permite dicha transferencia y, por tanto, la construcción de un nuevo edificio a ubicar en suelo clasificado como urbanizable, sectorizado y ordenado o urbano categorizado para uso turístico en un área turística no consolidada o menos congestionada, en la misma área turística, en otra del mismo municipio o en otra diferente de la misma isla (Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2003). El promotor de esta transferencia puede ser, bien el mismo propietario si este dispone de tal suelo turístico apto para ello, bien otras personas físicas y/o jurídicas con suelo turístico pero sin posibilidad de acceder a plazas alojativas como consecuencia de la aplicación de la Ley 19/2003. Con ello se solventa la omisión que al respecto se hizo en el TRLOTENC, donde los aprovechamientos urbanísticos globales y medios en los suelos urbanos consolidados no fueron regulados, a la vez que tampoco se previó la posibilidad de transferencias de aprovechamientos ni para la obtención de suelo dotacional o sistemas generales ni para las actuaciones urbanísticas aisladas.

Con el fin de fomentar este tipo de operaciones asistemáticas de deslocalización y tomando como referencia la Ley 9/2002, de 12 de diciembre, para la modificación de la Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Illes Balears, la Ley 19/2003 no se limita a otorgar nuevas autorizaciones turísticas previas preceptivas en virtud del artículo 24 de la Ley 7/1995; por el contrario, permite un incremento de los aprovechamientos urbanísticos sustituidos y, por tanto, de la capacidad alojativa preexistente de las áreas receptoras. Para ello, este tipo de operación de renovación edificatoria conlleva bonifica-

Tabla 1
PROPORCIONES DE PLAZAS NUEVAS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO POR CADA UNA SUSTITUIDA

Supuestos	Ley 19/2003, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias	Ley 6/2009, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo	
		Sin incremento de categoría del establecimiento en relación con el reemplazado	Con incremento de categoría del establecimiento en relación con el reemplazado
<ul style="list-style-type: none"> • El terreno (solar) resultante se cede al ayuntamiento libre de cargas y gratuitamente con destino dotacional o para uso público • El nuevo establecimiento alojativo se lleve a cabo en suelo urbanizable sectorizado y ordenado o en suelo urbano (consolidado o no) con destino turístico que tenga los derechos urbanísticos vigentes a la entrada en vigor del correspondiente instrumento de planificación territorial a escala insular 	1,5	3	4
El propietario no cede a la Administración el solar para el uso público, destinándolo a oferta complementaria turística, cuya implantación se ha definido como de interés para el área en cuestión por el correspondiente instrumento de planificación territorial escala insular	1,2	2	3

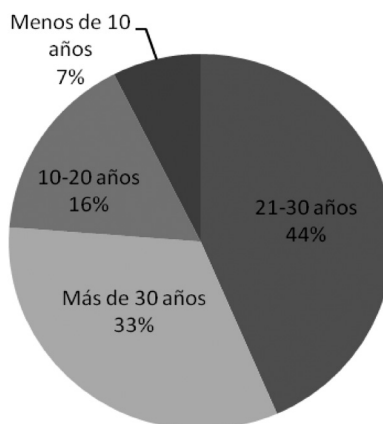
Fuente: Ley 19/2003, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Ley 6/2009, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.

ciones de plazas extras por cada una de las sustituidas. De este modo, la estrategia no se limita a un simple reemplazo de una «plaza vieja» por una nueva, sino que se plantean lo que podríamos denominar como «plazas premio». Su cuantía depende del uso al que se destine la parcela resultante de la demolición del establecimiento alojativo objeto de sustitución y traslado, a razón de dos supuestos (tabla 1): a) que el solar resultante se ceda a la Administración para su uso público; y b) que el propietario lo destine a equipamiento turístico. Por su parte, con el fin de hacer aún más atractiva este tipo de operaciones, la Ley 6/2009 ha ampliado las proporciones establecidas en las DOT, lo que supone un reconocimiento de que los anteriores no resultaban suficientes (tabla 1).

2.3. Como estrategia de «rejuvenecimiento» de la oferta alojativa turística

Las operaciones de traslado total o parcial de edificaciones turísticas posibilitan la eliminación de los inmuebles en situación de deterioro u obsoletos de las áreas turísticas consolidadas, las cuales pueden dar una mala imagen del sector (Sola, 2008). Si bien en ambos casos es preciso afrontar actuaciones que, como mínimo, supongan la rehabilitación edificatoria (figura 1) y, por tanto, el mantenimiento de las características principales del inmueble, en aquellos donde se da una «situación de obsolescencia» y, por tanto, que, en virtud del artículo 2 del Decreto 138/2010, de 23 de septiembre, por el que se desarrolla la previsión en materia de rehabilitación de establecimientos turísticos contenida en la Ley 6/2009, presentan un grado de inadecuación a la ordenación turística vigente o, en general, a la normativa que fuera de aplicación, en lo relativo a la funcionalidad, seguridad, habitabilidad o calidad ambiental del propio edificio, del equipamiento turístico complementario de ocio, salud, deportivas o de esparcimiento o de las instalaciones técnicas, la sustitución resulta la solución más adecuada.

Gráfico 1
ANTIGÜEDAD DE LA OFERTA DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO DE LAS ISLAS CONSOLIDADAS TURÍSTICAMENTE DE CANARIAS



Fuente: Catastro de Urbana / ReinvenTUR. Elaboración propia.

Aunque la antigüedad de tales establecimientos alojativos no implica necesariamente su obsolescencia (física y funcional), en la mayoría de los casos se da un cierto paralelismo, sobre todo, en aquellos segmentos de menor tamaño y no perteneciente a grandes cadenas. Así, según datos del proyecto Reinventur, el 81% de los establecimientos alojativos de las islas consolidadas turísticamente es anterior a 1995 (gráfico 1). En gran medida, dicho paralelismo resulta de una escasa reinversión de los beneficios en operaciones de remodelación edificatoria de los alojamientos turísticos, sobre todo, de los extrahoteleros y en los hoteleros de baja cualificación, así como un cambio en los productos turísticos demandados y en el tipo edificatorio de alojamiento turístico.

En relación con la primera de estas cuestiones, según el informe interno de la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias «La incidencia de la expansión turística en la capacidad de carga de los sistemas insulares: necesidad de arbitrar medidas de contención del crecimiento desbordado» (2000), únicamente el 1,3% de la inversión turística se dedicó a obras de renovación edificatoria en los años 1998-99. Este comportamiento es consecuencia, entre otras, de las siguientes cuestiones:

- La gran resistencia por parte de los propios empresarios a acometer las tales acciones de remodelación, sobre todo, por el conservadurismo y las inercias que todavía perduran en la cultura organizacional de las empresas del sector turístico.
- La habitual separación entre propiedad y gestión del establecimiento alojativo, en la medida en que esta última suele relegarse a grandes cadenas hoteleras o holdings a través de fórmulas de franquicia, contratos de arrendamiento, de explotación o similar.
- En la medida en que las inversiones en tales operaciones es dependiente de los márgenes de beneficios y aunque el coste de construcción de gran parte de los establecimientos alojativos están amortizadas, es habitual que la empresa sólo haga tal inversión en condiciones bajo las que puedan recuperarse vía precio de contratación (González, León y Padrón, 2006).
- La aplicación de una política agresiva de descuentos y, por tanto, de precios ajustados, que, si bien ha posibilitado unos niveles mínimos de ocupación que han garantizado una rentabilidad que, al menos, ha cubierto los costes de explotación y, en el mejor de los casos, de mantenimiento (conservación), no ha sucedido lo mismo con los márgenes de beneficios, que se han reducido, con la consiguiente repercusión sobre la disponibilidad de fondos económicos susceptibles de ser destinados a la modernización, mejora y cualificación parcial y/o total de las instalaciones, equipos y servicios turísticos.
- La alta ocupación histórica de los establecimientos (superando el 75% de media anual). Sin embargo, no hay que obviar que en la mayoría de las ocasiones, ésta ha sido captada, entre otros mecanismos, a través de la aplicación de estrategias de *mass customization*, con la consiguiente oferta de productos homogéneos y estandarizados (poco diferenciados), que son producidos con la eficiencia de una producción y especialización «en masas».
- La generalizada racionalidad del sector privado de lograr la máxima rentabilidad a corto plazo.

- La tradicional confianza de los empresarios en que los atractivos naturales del Archipiélago son suficientes para mantener activa la demanda (González, León y Padrón, 2006).
- El alto coste económico de los procesos de remodelación edificatoria. Éste se agrava, si cabe, con las inversiones mínimas por plaza de alojamiento fijada para autorizar los proyectos técnicos de renovación edificatoria en el Decreto 138/2010, contenida en 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.
- La reducida política pública de incentivos reales y efectivos para la renovación de la planta alojativa.

Esta ausencia de reinversión de beneficios en las operaciones de renovación edificatoria induce un proceso de descapitalización, que, a su vez, acentúa el deterioro y desfase de los alojamientos turísticos, con el consiguiente riesgo de obsolescencia física y funcional. Éste genera, a su vez, el descenso continuado del valor de esos activos (depreciación), que es susceptible de acentuarse a medio y largo plazo al disminuir la calidad de los servicios y la rentabilidad privada. En estos casos, la única posibilidad de renovación se produce vía derribo y, si el promotor opta por ello, la construcción de un nuevo establecimiento de alojamiento en un emplazamiento diferente.

En cuanto a la segunda de las cuestiones señaladas, las plazas que se trasladen a un nuevo emplazamiento y que resultan del derribo del establecimiento alojativo no están dispensadas del cumplimiento de ninguno de los estándares definidos en la DOT 20.4 y en Decreto 10/2001 de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos, la cual ha sido modificado recientemente por el Decreto 142/2010, de 4 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento. Con ello la nueva oferta alojativa turística se adecúa al proceso iniciado en Canarias desde mediados de la década de los noventa en relación con un cambio en los tipos edificatorios de alojamiento turístico en un intento de imitación de los «resort caribeños» y que ha dado lugar a lo que hemos denominado como «hoteles horizontales» (Simancas y García, 2010). Éstos suelen ocupar prácticamente todo una manzana, a la vez que presentar una volumetría irregular, una escasa altura, así como una mayor superficie física construida —al aumentar el tamaño de las unidades alojativas y de los espacios comunes— y una elevada proporción (en torno al 33%) de la parte de la parcela no edificada que es destinada a zonas verdes, piscinas, solárium e instalaciones deportivas y de ocio de uso común de los clientes. La idea es que la distribución espacial de los elementos físicos de este tipo de establecimientos de alojamiento permita desarrollar una amplia, diversa, integral, innovadora, especializada y diferenciada cartera de productos, capaces de captar nuevos segmentos de mercado y, sobre todo, a un cliente cada vez más personalizado (menos fordista y estandarizado), exclusivo, exigente y flexible, que, además de «estancias», busca experiencias y sensaciones.

2.4. Como mecanismo para la clasificación y categorización de nuevo suelo urbanizable con destino turístico

Si bien la Ley 6/2009 ha mantenido la prohibición respecto a la clasificación de nuevos suelos urbanizables con destino turístico, específicamente referidos a las islas de Lanza-

rote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, como señala en su Exposición de Motivos, la ha modulado y flexibilizado «[...] desde una doble perspectiva. En primer lugar, se permite la reclasificación de suelos siempre que simultáneamente se proceda a la desclasificación de suelo turístico en igual o mayor proporción. Y en segundo lugar, se permite la reclasificación como consecuencia de operaciones de reforma interior que ocasionen un traslado de ubicación de instalaciones hoteleras ya existentes». Esta determinación constituye una muestra más de los bandazos legislativos, los constantes cambios de criterios respecto a los límites de ocupación territorial y a los límites del otorgamiento de autorizaciones previas, así como los vaivenes políticos, que han caracterizado al proceso de moratoria turística: mientras que el primer Decreto de moratoria turística (el 4/2001, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias) paralizó la capacidad de clasificación, y la Ley 19/2003 prohibió la clasificación de nuevo suelo urbanizable turístico, la Ley 6/2009 admite que se clasifique nuevo suelo urbanizable sectorizado con destino turístico para permitir cambios de modelo territorial y operaciones de reforma interior, que requieran traslado de suelo turístico. Así, esta ley establece que la sustitución total o parcial de la edificabilidad (materializada o no) con destino turístico de un ámbito de suelo urbano cuando el planeamiento urbanístico contemple las operaciones de reforma interior o sustitución en suelos urbanos que determinen una menor densidad edificatoria o una nueva implantación de equipamientos, sistemas generales o espacios libres, que requiera la deslocalización o traslado total o parcial de edificaciones, equipamientos e infraestructuras turísticas habilita a los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento urbanístico para la clasificación y categorización de suelo urbanizable con destino turístico. Esto supone un mecanismo alternativo y voluntario de posible compensación de quienes, teniendo sus derechos urbanísticos consolidados, han visto limitado su derecho a edificar por causa exclusiva de la moratoria turística.

Ello supone una ruptura con el planteamiento de crecimiento cero de la estrategia de establecimiento de una limitación o moderación cuantitativa del crecimiento de la planta alojativa (moratoria turística) previsto con las DOT y, por tanto, con la premisa de que la creación de una plaza nueva comportase la destrucción de una existente, al posibilitar la creación de más plazas de las que se dan de baja; en este sentido, recuérdese que con anterioridad a la Ley 6/2009, el número de nuevas plazas resultantes de las proporciones señaladas en la tabla 1 estaban exceptuadas de las limitaciones de ritmo fijadas en la Ley 19/2003, esto, es 3.600 al año, previa declaración de «de interés general» por parte del Parlamento de Canarias (Disposición Transitoria Segunda de las DOT).

Del mismo modo, elimina la anterior imposición de que la sectorización y consiguiente puesta en mercado de este tipo de suelo debía responder a una decisión administrativa basada en razones de pura oportunidad y conveniencia, de carácter supramunicipal, establecidas por el correspondiente instrumento de planificación territorial de ámbito insular. De esta manera, ésta deja de ser una potestad exclusiva de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular en coherencia con lo establecido en la Disposición Adicional 1º.3c) de la Ley 19/2003, a los que se les atribuye la capacidad para «establecer previsiones específicas de desarrollo territorial y turístico conformes con las Directrices [...]».

Por último, se trata de una decisión que va en contra de la regla general de categorización del suelo prevista en el artículo 53.3 a) del TRLOTENC, según la cual el suelo

urbanizable turístico ha de designarse como no sectorizado (Risueño, 2010), con las implicaciones que para ellos designan el artículo 69 del mismo.

2.5. Como técnica de cualificación de la nueva oferta alojativa

El traslado total o parcial de edificaciones turísticas implica un mecanismo de cualificación de la oferta alojativa turística del área receptora de las plazas sustituidas. Ello se debe a que es preciso que, como mínimo, se mantenga la misma categoría, la cual no puede ser inferior a cuatro estrellas y de tres llaves en el caso de los hoteles y apartamentos turísticos, respectivamente, debiendo disponer, además, de equipamientos de ocio, deportivos, culturales o de salud. Esta decisión se vincula con tres cuestiones básicas.

En primer lugar, con su adecuación a la tendencia de cualificación y especialización (*tematización*) de la oferta de alojamiento turístico, vía modalidad y categoría, iniciada a mediados de la década; prueba de ello es que, por ejemplo, el citado Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad del Sector Turístico de Puerto del Carmen prevé la renovación de tres establecimiento de alojamiento turístico (Apartamentos Panorama, Hotel Los Fariones y Hotel Sol Lanzarote) para su incremento de categoría (de 1 a 4 llaves, de 4 a 5 estrellas y de de 1 a 4 estrellas, respectivamente). Se trata de una estrategia de captación de nuevos perfiles del turista y, sobre todo, de aquellos segmentos con mayor poder adquisitivo y que buscan mejores niveles de calidad, en coherencia con los cambios en los hábitos de comportamiento de los turistas, que cada vez más demandan complejos con mayores servicios y calidad, así como estancias medias más cortas.

En segundo lugar, a la estrategia «de selección natural» dirigida a «competir» con la oferta de alojamiento extrahotelero, con el fin último de lograr su salida del mercado turístico. De esta manera, se planteó como una estrategia de reposicionamiento de la oferta alojativa canaria no sólo a través del incremento de categoría, sino también de su orientación hacia la modalidad hotelera, sobre todo, en las islas de Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura; en este sentido, se trató de una decisión estratégica dirigida a generalizar a todo el Archipiélago el modelo de alojamiento turístico seguida por Tenerife, donde, a diferencia del resto de islas, ya predominaba una oferta de alojamiento hotelero que puede considerarse como relativamente cualificada, al estar bastante concentrada en la categoría de 4 estrellas.

Por último, a un mecanismo de creación de barreras de entrada para los nuevos competidores que pudieran llegar con los recursos y capacidades necesarias, llegándose, incluso a producirse el fenómeno de «captura del regulador». También supuso la definición de unas limitaciones que van a provocar la salida de los que, por diversas razones, no van a poder adaptarse y «apoderarse» del nuevo segmento de mercado, con lo que se elimina la competencia. Por tanto, supone un filtro discrecional fijado por una serie de empresas establecidas en el mercado, que afectó, sobre todo, a aquellos promotores que no iban a poder optar por ese tipo de alojamiento turístico, debido fundamentalmente a la magnitud de la inversión. Esta decisión pública no estuvo apoyada por un documento técnico que la avalara, siendo, en la práctica, el resultado de la influencia de un conjunto de agentes empresariales que, de este modo, se comportaron como auténticos *lobbys*.

Por consiguiente, se plantea como una medida que acrecienta las posibilidades de ganancia del sector, con la consiguiente recuperación, o al menos, mantenimiento de los niveles de competitividad, así como la aplicación de normativas regionales dirigidas a la mejora de su cualificación. Sin embargo, esta estrategia no nos parece la opción más adecuada, pues un establecimiento alojativo que elija la especialización debe ajustarse a una horquilla mínima y máxima de plazas alojativas por las propias características del mercado turístico. Del mismo modo, el incremento tanto de los beneficios brutos totales y de habitación/día como de los porcentajes de ocupación que se persigue con esta estrategia dependen de la aparición de economías de escalas —las cuales reducen los costes unitarios por habitación (Claver, Pereira y Molina, 2007)— y del éxito de los esfuerzos comerciales para venderlas (promociones, descuentos, etc.), respectivamente. Por último, consideramos un error conceptual asociar «*más calidad a más estrellas*», en cuanto la primera se vincula con la satisfacción del cliente y ésta, a su vez, con los servicios prestados, la infraestructura, el entorno y el precio (Francisco, 2003).

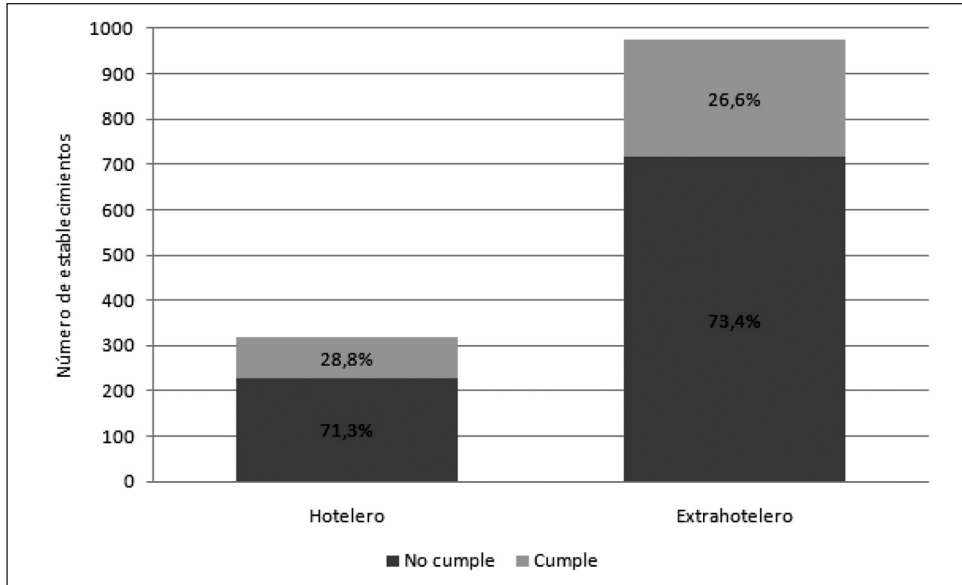
2.6. Como solución al problema del tamaño de las parcelas para las operaciones de sustitución edificatoria en el mismo emplazamiento de los establecimientos extrahoteleros y hoteleros de menos de cuatro estrellas

Como ya se ha comentado, tanto la aplicación territorial del estándar mínimo de 50 m² de parcela/plaza fijado en la mencionada DOT 20.4 como de los estándares turísticos (de infraestructuras y equipamientos) establecidos por la legislación sectorial (los Decretos 10/2001 y 142/2010) han generado una relación positiva entre la capacidad alojativa y las dimensiones físicas de los establecimientos, dando lugar a los mencionados «hoteles horizontales»; así, por ejemplo, la parcela de un establecimiento de 1.000 plazas debe tener una dimensión mínima de 60.000 m², de las que 7.000 y 2.000 m² se deben destinar a zonas verdes y deportivas, respectivamente, con un desarrollo vertical limitado a 5 alturas. El efecto más inmediato de este nuevo tipo edificatorio de alojamiento turístico es un incremento de la superficie de las parcelas (Simancas y García, 2010). Así, según datos del proyecto ReinvenTUR, el 72,9% de las parcelas ocupadas actualmente por establecimientos alojativos no cumplen con las dimensiones mínimas derivados de su aplicación (gráfico 2), encontrándose, por tanto, en una situación de fuera de ordenación³, a no ser que el nuevo inmueble reduzca el número de plazas alojativas a razón de 200 plazas por hectárea.

En la medida en que los establecimientos alojativos derivados de las operaciones de sustitución *in situ* deben ser conformes con tales estándares urbanísticos, la sustitución y traslado de la capacidad alojativa soluciona este problema de las dimensiones de las parcelas. Del mismo modo, se convierte en la única alternativa que determinados inmuebles alojativos tienen para adaptarse a los nuevos requerimientos normativos en materia de seguridad de incendios, piscinas, instalaciones eléctricas, etc., y que al no hacerlo, pasan

3 No obstante, la posibilidad estipulada en la Disposición Transitoria Tercera Segunda de la Ley 19/2003 habilita al planeamiento general para establecer parámetros de calidad propios en las áreas de renovación que sustituyan a los establecidos por el correspondiente instrumento de planificación territorial insular, otorgándole al planeamiento urbanístico (municipal) las competencias equivalentes a las de un Plan Territorial Parcial Turístico.

Gráfico 2
GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL ESTÁNDAR DE LA DENSIDAD DE 50M²C/M²S DE LAS PARCELAS OCUPADAS POR LOS ESTABLECIMIENTOS ALOJATIVOS DE LAS ÁREAS TURÍSTICAS DE LAS ISLAS CONSOLIDADAS TURÍSTICAMENTE DE CANARIAS



Fuente: Turidata. Gobierno de Canarias / Proyecto ReinvenTUR. Elaboración propia.

a una situación de ilegalidad. En este mismo contexto, también solventa el problema de la aplicación de la técnica de equidistribución que surge en el caso de la sustitución *in situ*, al aparecer nuevos aprovechamientos; no obstante, este gran problema de la gestión urbanística se ha solucionado, en gran medida, con la entrada en vigor de la Disposición Transitoria Segunda del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, que compensa la necesidad de realizar cesiones para obras dotacionales por un aumento de la edificabilidad, densidad o cambio de uso a través de sustituirlas por su pago en dinero (González Sanfiel, 2010).

3. LAS DEBILIDADES DE LA ESTRATEGIA DE SUSTITUCIÓN DE LA OFERTA ALOJATIVA TURÍSTICA EN UN EMPLAZAMIENTO DIFERENTE AL ORIGINAL: LAS RAZONES DEL FRACASO

Como ya se ha planteado, las operaciones de sustitución de la oferta alojativa turística en un emplazamiento diferente al original aporta ventajas tanto para las áreas turísticas emisoras como para las receptoras: mientras que para las primeras posibilita la disminución de la densidad edificatoria —y, por ende, la descongestión—, la eliminación

de establecimientos alojativos obsoletos, así como la obtención de suelo susceptible de destinarse, bien a la corrección del déficit existente de equipamientos complementarios, bien a la generación de nuevos espacios libres y dotacionales públicos (plazas, zonas verdes, equipamientos colectivos, etc.) a través de operaciones de esponjamiento, para las segundas abre la posibilidad de construir nuevas plazas alojativas turísticas, que, a su vez, van a cumplir con los estándares correspondientes y las condiciones mínimas de calidad exigidas a la nueva oferta de alojamiento turístico por la normativa vigente en esta materia. A pesar de ello, la implementación de esta medida no ha estado exenta de complicaciones, lo que explica, en gran medida, su nula aplicación hasta este momento (abril de 2011), convirtiéndola en un nuevo ejemplo de lo que Villar (2008) denomina «*derecho ornamental o ceremonial*». Estos problemas son consecuencia, entre otras, de algunas de las cuestiones enunciadas a continuación.

3.1. Razones de carácter económico-financiero

- a) El elevado coste económico de este tipo de operación. Así, a los derivados del cierre al público del alojamiento turístico, lo que supone dejar de percibir ingresos al cesar la actividad, así como la apertura del correspondiente expediente de regulación de empleo, hay que añadir los de la construcción del nuevo establecimiento, los de la demolición del establecimiento preexistente, así como los de la adquisición del solar de destino (si es preciso). En relación con este último, la propia moratoria turística ha «recalentado» el valor de los solares que tienen licencia para construir, dando lugar, por tanto, a un incremento artificial del mismo.
- b) El incremento de la plusvalía de los establecimientos alojativos en las áreas turísticas congestionadas y cuyas plazas pueden ser objeto de una posible transferencia de derechos urbanísticos. Éste se debe no tanto a un aumento real del valor de los inmuebles y de los terrenos urbanos, sino a un incremento especulativo, en la medida en que suponen «la llave» para la construcción de nuevas plazas alojativas turísticas en solares aún sin edificar. Debe entenderse que éstas son expectativas de plusvalías «legítimas» derivadas del libre juego del mercado, contra las cuales la acción urbanística difícilmente puede intervenir, más allá de evitar, tanto como sea posible, la retención especulativa del suelo.
- c) La reducida política pública de incentivos reales y efectivos para la renovación de la planta alojativa. Aunque la experiencia determina que este tipo de operación de renovación requiere de un programa específico de incentivos —no subvenciones— de carácter económico, fiscal, laboral y administrativo, resulta que, a diferencia de la estrategia balear en la que el Decreto 39/1996, de 14 de marzo, que regula las condiciones de subvenciones por parte de la Administración autonómica de los proyectos de inversión en esponjamiento, el Gobierno canario no lo ha planteado, con el consiguiente incumplimiento de lo previsto al respecto en las Directrices 18.3 y 31.3 (de aplicación directa). Éste se ha limitado a la consignación de una partida denominada «Reconversión de la Planta Alojativa» en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de 2006 y 2007, con un resultado dispar: mientras que para el primer año, la dotación presupuestaria fue de tres millones euros, de los

que se distribuyeron tan sólo un 13,1%, ya que únicamente uno de los candidatos cumplió todos los requisitos y pudo disponer de una parte de dicha línea, el nivel de uso de estos incentivos para el siguiente año fue nulo al traspasarse todos los fondos asignados a «Actuaciones de Rehabilitación en Municipios». De esta manera, prácticamente la totalidad de la financiación de las operaciones es privada, lo que resulta lógico, en cuanto, desde el principio de internalización de costes, los actores privados deben cargar con las externalidades negativas de su actividad, tal y como se plantea en la propia Memoria de las Directrices: «*La dotación de equipamientos, infraestructuras y servicios constituye un aspecto clave que distinguen un enclave turístico de otro, lo que exige a la Administración cubrir los déficit que aparezcan, sin internalizar los costos causados por el crecimiento, de forma los agentes privados contribuyan a dichos gastos*».

No obstante, si bien la normativa actual impide que la oferta extrahotelera de alojamiento pueda acogerse a incentivos fiscales o subvenciones al carecer de una forma jurídica societaria, ya que la mayoría son comunidades de propietarios que tienen cedida la explotación a una tercera empresa, no sucede lo mismo con la hotelera. En este caso, las inversiones en la construcción del nuevo establecimiento alojativo derivado de la operación de demolición y sustitución en diferente emplazamiento son susceptibles de ser beneficiarse de tres mecanismos de financiación patrimonial:

- La Reserva para Inversiones en Canarias (RIC)⁴, ya que la libertad interpretativa derivada de un desarrollo regulatorio insuficiente y dudoso, la rentabilidad fiscal que supone, así como la posibilidad de adquirir activos fijos situados o recibidos en Canarias, posibilita su materialización en suelo turístico, edificado o no. Así, como indica Villar (2003: 593), la RIC «*encaja como un guante*» en la construcción de los nuevos alojamientos turísticos que deriven de la operación de sustitución de la oferta alojativa turística en un emplazamiento diferente, en cuanto es susceptible de ser entendida contablemente como un proceso de adquisición de tales activos fijos; prueba de ello es que la Memoria de Actuación del Gobierno de Canarias publicada en 2007 señala que la materialización de la RIC no sólo se ha priorizado y orientado hacia proyectos de rehabilitación, sino también de creación de una planta hotelera de alta categoría.

4 Tomando como precedente la figura del Fondo de Previsión para Inversiones (FPI) y el régimen transitorio establecido por la Ley 20/1991, la RIC constituye uno de los incentivos fiscales propios y exclusivos más potentes de los que conforman el Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en cuanto establece el «*mantenimiento en las Islas de los beneficios obtenidos por las empresas canarias*», entendidas como aquellas con establecimiento permanente en las Islas y, por tanto, que desarrollen su actividad en este ámbito territorial. Aunque se instrumentalizó con el objetivo de estimular el esfuerzo inversor con cargo a recursos propios —y, por tanto, la autofinanciación empresarial—, en la práctica, se ha dirigido más a estimular la inversión productiva al posibilitar la constitución de reservas sin previo pago del Impuesto sobre Sociedades. Para ello, su dotación posibilita la obtención de unas ventajas fiscales, en cuanto permite reducir la base imponible hasta un 90% de los Beneficios No Distribuidos en el Impuesto de Sociedades o del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por el importe que destinen de sus beneficios, sin previo pago de los mismos. La única condición establecida es que esas cantidades fueran materializadas dentro de los tres años siguientes al devengo del impuesto correspondiente.

- La plusvalía *monetizable* derivada del aumento de la edificabilidad preexistente como consecuencia de la liberación de suelo, de la que, como se establece en la Exposición de Motivos del Texto Refundido de la Ley de Suelo, 2/2008, de 20 de junio, debe participar la comunidad.
 - La enajenación del derecho a construir nuevas plazas en un diferente emplazamiento, con la consiguiente adquisición o *patrimonialización* del aprovechamiento urbanístico. Se trata de un incentivo ya previsto de forma embrionaria en la Ley 19/2003 y que desarrolla la Ley 6/2009, consistente en la conversión de las actuaciones de renovación edificatoria en una fuente para la obtención de derechos a materializar nuevas plazas turísticas (autorizaciones previas). Este mecanismo liga indisolublemente la posibilidad de obtener el derecho a desarrollar nueva oferta alojativa con la obligación de invertir en la remodelación de la existente, estableciéndose al efecto unos mínimos por plaza. La idea es que la inversión en dicha renovación resulte atractiva no sólo para los propietarios de establecimientos alojativos obsoletos, que pueden financiar sus costes con la venta de los derechos sobre la obtención de nuevas plazas, sino para los empresarios turísticos interesados en desarrollar nuevos productos, eso sí, en un emplazamiento diferente. Como se puede apreciar, esta medida pretende solventar los problemas que suponen tales derechos a las operaciones de renovación edificatoria, a pesar que el TRLOTENC describe los derechos y deberes de los propietarios en esa clase y categoría de suelo, a la vez que habilita ciertos instrumentos de intervención pública sobre el mismo.
- d) La crisis financiera internacional iniciada a partir del verano de 2007 ha paralizado la inversión en nuevos proyectos alojativos turísticos, ante la situación de incertidumbre generada, pues el empresario prefiere adquirir un inmueble de reciente construcción que afrontar cualquier proceso de sustitución en diferente emplazamiento, a pesar que el coste financiero-fiscal de invertir en la construcción de nuevas plazas es inferior a la inversión en inmuebles antiguos (Simancas, 2010). Del mismo modo, las recientes revueltas en los países árabes del norte de África y de Oriente Próximo han posibilitado un incremento de las tasas de ocupación de los establecimientos alojativos, incluido los que necesitan o que iban a abordar operaciones de renovación edificatoria, de manera que las han aplazado.
- e) El incremento de la presión tributaria en los municipios turísticos, como alternativa recaudatoria a la imposibilidad de obtener recursos por el otorgamiento de licencias urbanísticas derivada de la moratoria turística iniciada en 2001. Considerando que prácticamente la mitad de los ingresos municipales tributarios proceden del cobro de la tasa de los Impuestos sobre Bienes Inmuebles (Bergasa, 2004), los ayuntamientos donde se ubican las plazas alojativas turísticas susceptibles de ser trasladadas hacia otros municipios son reticentes a que esta operación se produzca, en cuanto supone su disminución, con la consiguiente pérdida de capacidad recaudatoria⁵.

5 A este respecto, el incremento de la presión tributaria, sobre todo, en la cuantía de la tasa de los Impuestos sobre Bienes Inmuebles, ha sido generalizado en los municipios turísticos, como alternativa recaudatoria ante la imposibilidad de obtener recursos por el otorgamiento de licencias urbanísticas fijada por la moratoria

Ello explica el elevado grado de competencia intermunicipal para atraer y, en este caso, mantener las plazas alojativas turísticas, sobre todo, por parte de aquellos gobiernos locales que buscan contar a corto plazo con la suficiente capacidad económica para hacer frente a la creciente demanda de servicios públicos locales. Una posible solución a esta debilidad sería habilitar instrumentos precisos de equidad interterritorial de la capacidad fiscal de las diferentes jurisdicciones que pueden compensar dicho menoscabo de la mencionada capacidad de recaudación, o al menos, vincular la renovación a mecanismos de financiación indirecta, tales como las desgravaciones fiscales.

3.2. Razones vinculadas con los instrumentos de ordenación territorial del turismo

- f) La falta de aprobación definitiva de los instrumentos de planificación territorial (escala insular). Los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular de las islas consolidadas turísticamente constituyen los instrumentos competentes para indicar los ámbitos territoriales susceptibles de admitir las plazas alojativas derivadas de las operaciones de sustitución y traslado, así como para clasificar nuevo suelo urbanizable sectorizado con destino turístico (Disposición Adicional 1º.3c) de la Ley 19/2003); de esta manera, éstas dependen de sus delimitaciones en los mismos. Sin embargo, aunque los plazos establecidos para la aprobación inicial y provisional de tales Planes Territoriales Especiales fueron de tres y seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley 19/2003, respectivamente (Disposición Adicional Primera), éstos no se cumplieron: de los cuatro planes ninguno se aprobó antes de abril de 2004, sin que conste la concesión de prórroga alguna, a excepción del de Gran Canaria; a su vez, hasta el momento, únicamente se han aprobado definitivamente los de Tenerife (agosto de 2005) y Fuerteventura (febrero de 2009). Por tanto, se ha producido un dilación en lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 19/2003, así como en un incumplimiento reiterado del plazo de dos años establecido para la aprobación provisional de los instrumentos de planificación territorial adaptados a sus determinaciones y de tres años para los instrumentos de planeamiento urbanístico y de las áreas protegidas. Esta situación ha provocado un retraso en la concreción de las condiciones básicas para el traslado de plazas alojativas en Tenerife y, sobre todo, Fuerteventura, así como una ausencia en los que las islas donde aún no lo han aprobado (Gran Canaria y Lanzarote). El resultado es la ausencia de criterios para la localización de esas plazas en la misma zona turística, mismo municipio u otros del ámbito insular (Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2003), la reducción del número, la delimitación de las áreas turísticas que precisan remodelación por tratarse de áreas saturadas, en declive o insuficientemente dotadas (Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 19/2003), así

turística iniciada en 2001. Así, por ejemplo, un informe sobre los efectos de la moratoria turística en los recursos financieros de los municipios mayoreros, presentado en diciembre de 2007 por la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Fuerteventura, estima que el incremento de un 30% del IBI entre 2003 y 2006 se duplica en las áreas turísticas de Pájara, La Oliva y Antigua.

como la relación de suelos urbanizables y aptos para urbanizar reclasificados por no contar con Plan Parcial definitivamente aprobado.

Sin embargo, esta trascendencia de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular y, sobre todo, su capacidad para clasificar nuevo suelo urbanizable sectorizado con destino turístico, se ha eliminado con el artículo 12.1 b) de la Ley 6/2009, al dejar que sea una potestad exclusiva de los mismos, abriendo la posibilidad de hacerlo para las islas de Tenerife, Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura durante el quinquenio 2008-2012 cuando se trate de una operaciones de traslado total o parcial de edificaciones, equipamientos e infraestructuras turísticas, con el fin de lograr la edificabilidad precisa.

- g) La falta de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico (escala municipal). La aprobación de los planes generales de ordenación, sobre todo, de los municipios turísticos, así como los correspondientes proyectos de urbanización, resultan esenciales tanto para las operaciones de sustitución de un sector de suelo urbanizable con destino turístico como para la sustitución total o parcial de la edificabilidad de un ámbito de suelo urbano, en cuanto van a posibilitar la clasificación del nuevo sector de suelo urbanizable, las compensaciones urbanísticas derivadas del traslado (las plazas «premio») y la determinación de las áreas «saturadas» donde se puede autorizar aprovechamientos urbanísticos en la cuantía especificada en la tabla 1.

Sin embargo, la aprobación de ambos instrumentos requiere de la constitución de garantías (reales o económicas) de ejecución del plan de sustitución. Asimismo, aunque el Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, impuso un máximo de dos años para la conclusión y aprobación definitiva de los planes generales de ordenación, a fecha de 1 de mayo de 2010 ningún municipio turístico había cumplido este precepto, a la vez que tampoco los había adaptado a la Leyes 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, y 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General y de Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Este frustrante retraso no sólo es consecuencia, entre otras razones, de la propia complejidad del proceso de aprobación de tales instrumentos (avance del planeamiento → aprobación inicial → información pública → aprobación provisional → aprobación definitiva), sino del aluvión de normativa sobrevenida en el último quinquenio⁶, que, además de complicar, aún más, el caótico proceso de adaptación del planeamiento general establecido por la Ley 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias —y, con

6 Nos referimos, por un lado, a la promulgada desde la Administración Autónoma como consecuencia del propio desarrollo reglamentario de la Ley 9/1999 a través de los Decretos 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias y 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, modificado por el 30/2007, de 5 de febrero, y por otro, a la derivada de la armonización de Directivas europeas, en concreto, la Ley 9/2009, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, así como de la legislación planteada desde la Administración del Estado (Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo).

posterioridad, el Decreto Legislativo 1/2000—, ha desvirtuado el fin último de su promulgación, esto es, lograr una única Ley marco en la que, a modo de modelo unitario y compacto de ordenación territorial, se insertasen paulatinamente el resto de legislación sectorial. Esta situación dificulta la transferencia intermunicipal de plazas alojativas turísticas derivadas de la demolición de los alojamientos obsoletos, al carecer de las determinaciones mínimas (condiciones, localización, límites de crecimiento de la oferta de alojamiento turístico, etc.) para su traslado.

- h) La falta de implementación de los documentos de estrategia de las áreas turísticas objeto de renovación. La DOT 21.2 exige la elaboración de un documento de estrategia para las áreas de rehabilitación urbana indicados en el anexo de la Ley 19/2003. Éste debe servir de marco organizativo y técnico de la misma, a la vez que constituir un acto preparatorio del instrumento de planeamiento urbanístico que posteriormente debe ordenar pormenorizadamente las actuaciones a realizar⁷. Esto convierte al documento de estrategia en un elemento imprescindible para ejecutar las actuaciones que se pretendan en tales áreas de rehabilitación.

Si bien se ha producido un importante avance en la elaboración de tales planes, no ha sucedido lo mismo con su implementación territorial. Así, prácticamente con posterioridad de la promulgación de la Ley 19/2002 se elaboraron los estudios de rehabilitación de Puerto del Carmen, Morro Jable y Los Cristianos, por encargo de la Consejería de Turismo del Gobierno de Canarias, así como los Proyectos de Intervención de Corralejo, San Agustín y Puerto de la Cruz (Zona de Martiánez) en el marco de proyecto «Gestión urbanística de espacios turísticos degradados o infradotados» (GESTURIS) del Programa Operativo de iniciativa comunitaria INTERREG IIIB Azores-Madeira-Canarias aprobado por el Segundo Comité de Gestión con fecha 28 de febrero de 2003; asimismo, fuera del listado establecido en dicho anexo de la Ley 19/2003, también se ha formulado el Plan de Rehabilitación de Costa Teguise (Lanzarote) y el documento Modelo urbanístico y formulación de proyectos y programas de desarrollo de actuaciones ejemplares de rehabilitación en Costa Teguise y en el conjunto del municipio. Sin embargo, éstos se han convertido en «planes de papel», ya que hasta el momento, ni siquiera se han utilizado como instrumentos de debate.

No obstante, el impulso que el Gobierno de Canarias ha dado al proceso de renovación edificatoria a partir de la entrada en vigor de la Ley 6/2009 ha propiciado un importante avance en los planes de rehabilitación, mejora e incremento de la competitividad de tramitación abreviada previstos en la misma. Éstos resultan instrumentos urbanísticos esenciales para dar cobertura jurídica a los propósitos de rehabilitación y mejora de la calidad de los destinos turísticos. Así, al ya aprobado y

7 De la interpretación de las DOT 21 y 22.2 se desprende que el instrumento encargado de delimitar las áreas de rehabilitación urbana en los municipios turísticos debe ser el plan general de ordenación. Además, éste podrá optar por dos mecanismos: por un lado, proceder a la ordenación pormenorizada, respetando los criterios generales que, en su caso, el correspondiente Plan Insular de Ordenación ha establecido respecto a las operaciones de rehabilitación, para lo cual debe contener el citado documento de estrategia; por otro, remitir la elaboración de dicha ordenación a un Plan Especial, que, según el artículo 37 del TRLOTENC, debe definir las actuaciones en los núcleos o zonas turísticas a rehabilitar.

publicado «Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad del Puerto del Carmen», en estos momentos los de Morro Jable (Pájara) y de Corralejo (La Oliva) en Fuerteventura y el de Costa Teguise en Lanzarote se encuentran en tramitación, a la vez que los del Sur de Gran Canaria (San Agustín, Playa del Inglés y Maspalomas), Mogán (Gran Canaria), Santiago del Teide (Tenerife) y Puerto Naos (La Palma) en fase inicial de tramitación.

Conforme al artículo 16 de la Ley 6/2009, la efectiva ejecución de las operaciones de renovación edificatoria que van a derivar de los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad están sujetos a que las autorizaciones previas sean solicitadas y los proyectos presentados antes del 13 de mayo de 2011 y supeditadas a que las obras autorizadas den comienzo antes del 13 de mayo del 2012; esta fecha es el límite temporal del control de la ocupación territorial de la actividad turística definido por dicha norma, correspondiendo al legislador determinar su prórroga o fijar un nuevo plazo. Este problema ha sido solventado por el Decreto 91/2011, de 15 de abril, pues el inminente vencimiento de algunos proyectos conllevaba una negativa incidencia sobre los procesos en curso de actuación, con la consiguiente paralización de las inversiones. Así, aunque en relación con los límites al otorgamiento de autorizaciones previas se ha mantenido su prohibición para nuevos establecimientos alojativos turísticos, el Decreto 91/2011, de 15 de abril, ha ampliado dicho plazo hasta el 12 de mayo de 2012.

- i) La necesidad de los convenios urbanísticos de sustitución y gestión pública que garantice el equilibrio económico y financiero de la transferencia de los aprovechamientos urbanísticos. En efecto, las operaciones de traslado total o parcial de edificaciones han requerido que la planificación y, sobre todo, el equilibrio económico y financiero de la consiguiente reforma urbana quedase garantizada a través de los pertinentes convenios urbanísticos con los titulares de la edificabilidad sustituida o, en caso, que su ejecución se mediante gestión pública. Sin embargo, en la medida en que la negociación y suscripción de tales convenios urbanísticos pertinentes debían intervenir no sólo el propio Ayuntamiento implicado, el Cabildo Insular y el Gobierno de Canarias, sino también los propietarios de los inmuebles y los operadores turísticos, se han desarrollado complejos procesos de concertación, cuya negociación y suscripción se ha dilata en el tiempo. En este sentido, la Agencia Canaria de Rehabilitación de la Planta Alojativa Turística, creada por el Gobierno autonómico surgido tras las elecciones de 2007 en virtud del Decreto 172/2007, de 17 de julio, con rango de Dirección General y dentro del organigrama de la Presidencia del Gobierno —en lugar del de la Consejería de Turismo—, se releva como un organismo clave para facilitar tales convenios de sustitución —y, por ende, la transferencia de aprovechamientos urbanísticos entre municipios de, al menos, de la misma isla; sin embargo, su operatividad no ha pasado de su mera creación formal, ya que hasta el momento ni se ha nombrado a un director general responsable, ni se han definido sus funciones.

No obstante, el reciente impulso que han tenido este tipo de Planes abre una posibilidad al proceso de renovación de las áreas turísticas consolidadas, en la medida en que no sólo habilitan la ordenación urbanística precisa para el cambio de modelo

pretendido, sino también para que incorporen las previsiones de los convenios entre particulares y administración para la integración y coordinación de las acciones públicas y privadas que den como resultado la mejora integral pretendida. De esta manera, en el marco del proceso de elaboración de los citados Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad, el Gobierno de Canarias ha impulsado tales convenios, encontrándose, en la actualidad, cerrándose un importante número para las distintas áreas turísticas, con el consiguiente desarrollo de un proceso de concertación interadministrativa y con los operadores turísticos a través del impulso público y la efectiva participación de la iniciativa privada.

- j) La dificultad para obtener los terrenos suficientes y necesarios para ubicar las plazas sustituidas, en cuanto el propietario de un alojamiento a sustituir debe adquirir otro emplazamiento o convenir con su propietario. Este problema puede solventarse a través de los terrenos pertenecientes al patrimonio municipal del suelo, en la medida en que éste constituye uno de los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario que tienen los ayuntamientos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de sus planeamientos. Sin embargo, según el informe de fiscalización de los patrimonios públicos del suelo de la Audiencia de Cuentas de Canarias de 2003-2004 sólo 4 de los 70 ayuntamientos fiscalizados tenían constituido formalmente dicho patrimonio municipal de suelo, de los que sólo uno, Santiago del Teide, por su vocación turística, era susceptible de ser objeto de estas permutas; a su vez, únicamente 18 municipios tenían un inventario que permite conocer cuáles son los bienes y terrenos que se integran en el mismo.
- k) Las transferencias de aprovechamiento urbanístico resulta una técnica interesante en áreas urbanas consolidadas pero aun poco edificadas, en especial si están ordenadas por el sistema de edificación aislada en parcela, circunstancia que no es la que se da en las áreas turísticas consolidadas. Así, su aplicación requiere de la implicación activa del correspondiente ayuntamiento, en la medida en que debe adquirir los derechos de edificabilidad de los suelos que el propietario no ceda gratuitamente para hacer efectivo su destino público; sobra decir, que esta implicación no se ha producido.
- l) Esa técnica de aprovechamiento urbanístico se fundamenta en el hecho que una vez la edificabilidad esté reconocida por el planeamiento general vigente, es susceptible de ser relocalizada total o parcialmente en otros lugares de suelo urbano del municipio mediante modificaciones del citado plan. Si bien la existencia de esta «edificabilidad flotante» puede facilitar en el momento oportuno compensaciones de aprovechamiento urbanístico para la obtención de suelo de espacios públicos o de equipamientos en un municipio determinado, esta posibilidad no es extensible al municipio receptor de las plazas al disponer de un plan diferente.

3.3. Razones vinculadas con las decisiones privadas

- m) La Administración Pública municipal y los propios promotores privados han estado más «obsesionados» en crear nuevos espacios turísticos como estrategia

de rejuvenecimiento de las áreas turísticas consolidadas (González, 2008) que en abordar su «reciclaje» a través, entre otras, de las operaciones de sustitución y traslado de la capacidad alojativa de los establecimientos obsoletos. Esta circunstancia se ha visto favorecida por la enorme, en términos relativos, oferta de suelo disponible en las «periferias» de las áreas turísticas consolidadas o en los municipios hasta ese momento no consolidados turísticamente y que son susceptibles de albergar nuevos desarrollos turísticos, con mejores condiciones de explotación y acordes a las actuales preferencias de la demanda. Ello ha favorecido la generación de nuevos desarrollos turísticos —y, por consiguiente, un incremento de la oferta de alojamiento turístico— con mejores condiciones de explotación y acordes a las actuales preferencias de la demanda. El resultado ha sido un predominio de una estrategia de «tierra quemada», dando una situación cuando menos paradójica: mientras que las urbanizaciones turísticas más recientes «colonizan» nuevas áreas, las más antiguas, con peores condiciones de explotación y competitividad, se localizan en los sectores de litoral más privilegiados desde el punto de vista del potencial turístico.

- n) Si bien la explotación de los establecimientos extrahoteleros se produce de manera coordinada y concentrada en una única titularidad empresarial bajo el principio de «unidad de explotación» en virtud del artículo 38 de la Ley 7/1995, la atomización y dispersión de la propiedad hace que sus múltiples titulares no sólo se comporten de manera similar a «microcapitalistas» (Santana, 2005), que siguen la generalizada racionalidad empresarial empeñada en la máxima rentabilidad a corto plazo, sino que supone una suma de distintas decisiones e intereses, en su mayoría, contrapuestas e individuales. De esta manera, la viabilidad de las operaciones de sustitución en diferente parcela resulta de una elevada complejidad para los establecimientos extrahoteleros, reduciéndose prácticamente a los hoteleros por razones de concentración de la propiedad o a aquéllos de un único propietario.

Este problema ha intentado solventarse a través de la formulación de un Reglamento de renovación edificatoria por sustitución del propietario cuando éste ha incumplido ese deber. Se trata de una iniciativa que desarrolla lo establecido al respecto en el artículo 153 del TRLOTENC y en el Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias, para operaciones urbanísticas complejas donde exista un régimen de copropiedad muy diversificado como el que se da en los alojamientos extrahoteleros y que hace aconsejable una regulación específica. Sin embargo, este Reglamento no ha pasado de ser un mero borrador.

- o) La renovación de establecimientos alojativos no sólo es un deber de sus titulares, sino que es obligatoria o facultativa (Bouazza, 2007). Así, el artículo 44 de la Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo de Canarias, establece la necesidad de poner en práctica un programa especial de mantenimiento destinado a la incorporación de soluciones técnicas actualizadas, para conservar tanto la calidad de los establecimientos alojativos de más de diez años de antigüedad, como la categoría que posee; asimismo, la DOT 17.1 establece la obligación de integrar innovaciones relacionadas con el uso eficiente de energías y consumos de agua, así como la incorporación

de soluciones arquitectónicas bioclimáticas. Sin embargo, la instrumentalización de esta medida es muy deficiente, como demuestra el hecho que, hasta la fecha, no se han aplicado ninguna de las tres medidas coactivas previstas al respecto en las Disposiciones Adicionales 2ª y 3ª de la Ley 19/2003 y la Directriz 18.4 de Ordenación del Turismo, esto es: a) la posibilidad que el planeamiento general defina zonas sujetas a renovación forzosa, que son susceptibles de ser designadas como áreas de rehabilitación integral; b) la sustitución de los propietarios por concurso público en virtud del artículo 149 del TRLOTENC; y c) la tipificación como infracción administrativa e incumplimiento de los deberes de conservación.

Del mismo modo, la delimitación conceptual de los estados de los alojamientos se hace a través de expresiones como «inadecuación de los establecimientos», «falta de adecuación de los requerimientos de la demanda», «estado de deterioro del medio ambiente» o «incidencia social y económica previsible». Como indica Villar (2003), se trata de expresiones excesivamente genéricas, arbitrarias, ambiguas, imprecisas, con un cierto grado de discrecionalidad, así como de difícil medición y concreción en cuanto a su contenido, lo que pugna con las exigencias mínimas del principio de seguridad jurídica y de la objetividad exigible a la Administración Pública⁸. Ésta no es una cuestión intrascendental pues, como se establece en el Decreto 138/2010, sobre tales factores se basa la resolución de declaración de deterioro u obsolescencia otorgada por el órgano de la administración autonómica competente en materia de ordenación turística o la acreditación de haberla solicitado a los efectos de entender que ha operado el silencio administrativo, el cual resulta un acto administrativo preceptivo para acometer cualquier actuación de renovación integral y, por tanto, para que el correspondiente proyecto técnico de renovación obtenga la preceptiva autorización por parte del correspondiente Cabido Insular.

El resultado es que, antes de afrontar a una operación de sustitución y traslado de la capacidad alojativa, las situaciones graves de obsolescencia o de deterioro de los establecimientos hoteleros se han resuelto, en el mejor de los casos, con cierres puntuales y voluntarios por parte de sus propios titulares. Por su parte, la elevada rotación de la propiedad de las unidades alojativas, así como la aparición de los procesos de residencialidad constituyen las tendencias lógicas de los establecimientos extrahoteleros (Simancas, Horcajada y García, 2009), convirtiéndose, por tanto, en residenciales permanentes o turísticas no regladas, tanto de uso esporádico como temporal, bien por sus propietarios, bien por terceros a través de diversas fórmulas de arrendamiento (apartamentos fuera de la oferta turística reglada); a este respecto, resulta cuando menos llamativo que, aunque esta circunstancia es contemplada en las DOT, sólo se permite de manera excepcional en situaciones consolidadas o en ámbitos o sectores especializados, con la condición que cumpla

8 Esta misma situación se produce con la consideración de «destino maduro» del Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros, al referirse a los mismos como aquellos que al menos presenten tres de las siguientes características: a) sobrecarga urbanística y ambiental; b) sobreexplotación de recursos; c) obsolescencia de sus equipamientos turísticos; d) escasa inversión del sector turístico privado; y d) oferta y demanda turística estabilizada o decreciente.

los mismos estándares de densidad y calidad que la edificación turística, pues la DOT 12 establece la incompatibilidad de los usos residenciales y los turísticos, al concebir a los primeros como un fenómeno negativo.

- p) La extraordinaria capacidad alojativa turística y el mencionado elevado coste de la operación de sustitución determina que los empresarios no estén interesados, en general, en construir nueva oferta de alojamiento turístico. Así, prefieren optar, por las razones expuestas con anterioridad, por comprar los alojamientos turísticos existentes, sobre todo, los de reciente construcción, a pesar de que las especiales características del mercado inmobiliario en las áreas turísticas consolidadas hacen difícil que el coste de adquisición de un edificio sea inferior al de su remodelación, a la vez que es evidente que el coste financiero-fiscal de invertir en la construcción de nuevas plazas es inferior a la inversión en inmuebles antiguos; no obstante, en estos casos, la RIC es susceptible de materializarse si la adquisición va acompañada de su renovación, siempre y cuando su importe sea superior al de la compra del inmueble.
- q) La trascendencia de las «plazas premio» fueron clave en el contexto de crecimiento cero de la oferta alojativa (moratoria turística) establecido por la 19/2003, al constituir una de las tres opciones que posibilitaba el incremento del número de plazas turísticas. Sin embargo, la Ley 6/2009 ha reducido la trascendencia de esa medida, en cuanto posibilita el otorgamiento de las preceptivas autorizaciones previas para la construcción de hoteles de cinco estrellas, de gran lujo, con la consiguiente incorporación al mercado de manera ilimitada de nuevas plazas turísticas. En la medida en que el promotor ya no depende de esta alternativa para disponer de nuevas plazas alojativas, se elimina una de sus principales motivaciones para abordar este tipo de operaciones, que, si bien tienen un interés colectivo y público, no es tanto, individual y privado. En estos casos, habrá que analizar la posibilidad de que este tipo de operaciones de renovación de los espacios turísticos privados pueda apoyarse en la enajenación del derecho a construir nuevas plazas turísticas.

4. CONCLUSIONES

Las DOT han supuesto la culminación de un largo proceso de promulgación de iniciativas legislativas dirigidas a la gobernabilidad del proceso de reconversión de Canarias como destino turístico. Con ellas, más allá del discurso retórico o voluntarista oficial, el Gobierno de Canarias ha pretendido implementar un cambio de tendencia en la vertebración del modelo de ordenación territorial del turismo, por el que la oferta alojativa se adecúa a las necesidades reales del mercado turístico, a las exigencias de la demanda y a una efectiva inversión productiva. Todo este proceso coincidió en el tiempo —no siendo, por tanto, ajeno a la misma—, con la consolidación de nuevos criterios en la producción del objeto turístico y de la necesidad de su regularización y control. Desde esta perspectiva, las DOT se han dirigido al fomento de la relación entre crecimiento sostenible de la nueva oferta alojativa turística y la renovación de los espacios turísticos, públicos y privados.

Se trata, por tanto, de intervenir en las ciudades turísticas ya hechas, sometiéndolas a procesos de renovación. En este contexto, la renovación edificatoria a través de su sustitución edificatoria en un emplazamiento (solar) diferente al original y que posibilita el traslado total o parcial de su capacidad alojativa hacia áreas turísticas no consolidadas o menos congestionadas resultan esenciales. Su trascendencia radica no sólo en que reducen la densidad edificatoria y corrigen los déficits dotacionales de las áreas objeto de las mismas a través de los procesos de esponjamiento urbanístico, sino también cualifican la oferta alojativa de las que acogen las plazas sustituidas. De esta manera, la renovación edificatoria supone una estrategia dirigida a establecer las bases para el cambio —o al menos el ajuste— de modelo turístico, así como a reposicionar el área turística donde se produzcan tales operaciones, al corregir la situación de obsolescencia (física y funcional) de ciertos establecimientos alojativos turísticos, en la medida en que el sostenimiento de la calidad —e incluso, de su imagen— constituye una estrategia a largo plazo de mantenimiento de la reputación del destino turístico (Keane, 1996).

A pesar de esa trascendencia, su eficacia ha sido nula, en gran parte, por las razones enunciadas en este trabajo. Quizás una de las principales debilidades se relaciona con el hecho de que las actuaciones de reconversión alojativa planteadas vía ley no funcionan, al aproximarse más a la «tiranía de las decisiones técnicas y políticas» que al conjunto de decisiones concertadas en el marco de la gobernanza (Simancas, 2011) y del derecho constitucional de libertad de empresa (González Cabrera, 2005) y con el principio de igualdad (Villar, 2003). Así, estimamos preciso que la renovación de los espacios turísticos se fundamente en acuerdos que animasen e ilusionasen al sector privado para impulsar un cambio de expectativas en torno al nuevo modelo turístico que se pretende alcanzar (Exceltur, 2003), de manera análoga a lo que ha sucedido con el Convenio de Regeneración del Espacio Turístico de Tenerife (Simancas, De Souza y Núñez, 2010). Se trata, por tanto, que las reformas necesarias para abordar la reconversión del modelo turístico no sólo sean aceptadas, sino, sobre todo, interiorizadas por los actores implicados. Para romper esta dinámica es preciso que mientras las Administraciones Públicas, en el nivel territorial de gobierno que le corresponda, lideren el proceso de renovación y reposicionamiento competitivo de las áreas turísticas consolidadas, estableciendo un sistema de organización que favorezca la cooperación interadministrativa y entre sectores (el público y el privado), los actores estratégicos asuman el protagonismo del proceso de renovación edificatoria; la aplicación de Ley 6/2009 está suponiendo un importante avance en este sentido, cuyos efectos habrán de ser evaluados en los próximos años.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AGARWAL, S. (2002): «La reconversión del turismo costero. El ciclo de vida del destino turístico», *Annals of Tourism Research en español*, vol. 4 (1), pp. 1-36.
- AGUILÓ PÉREZ, E. y ALEGRE MARTÍN, J. (2004): «La madurez de los destinos turísticos de sol y playa. El caso de las Islas Baleares», en *Papeles de Economía Española*, nº 102, pp. 250-270.

- ANTÓN CLAVÉ, S. (1993): «Consideraciones sobre la reordenación y revitalización de núcleos turísticos. Revisión de procesos y experiencias», *Papers de Turisme*, nº 11, pp. 33-47.
- ANTÓN CLAVÉ, S. (2004): «De los procesos de diversificación y cualificación a los productos turísticos emergentes. Cambios y oportunidades en la dinámica reciente del turismo litoral», *Papeles de economía española*, nº 102, pp. 316-333.
- BERGASA, O. (2004): «El binomio turismo-construcción en la gestión y financiación de los municipios turísticos», en Álvarez Alonso, A.; Hernández Hernández, J. y Simancas Cruz, M. R. (Dirección y Coordinación): *Turismo y territorio en la sociedad globalizada*. Santa Cruz de Tenerife. Ayuntamiento de la Villa de Adeje / Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III, pp. 287-297.
- BLASCO ESTEVE, A. (2004): «Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares», en Melgosa Arcos, F.J. (Coord.): *Derecho y turismo*. Ediciones de la Universidad de Salamanca, pp. 385-436.
- BOUAZZA, O. (2007): *Planificación turística autonómica*. Editorial Reus. Zaragoza, 471 pp.
- CAMISÓN ZORNOZA, C. y MONFORT MIR, V. (1998): «Estrategias de reposicionamiento para destinos turísticos maduros: el caso de la Costa Blanca», *Estudios Turísticos*, nº 135, pp. 5-28.
- CHINCHILLA PEINADO, J.A. (2009): «La rehabilitación de los establecimientos turísticos alojativos como manifestación del desarrollo urbanístico sostenible: el ejemplo de Canarias», *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, nº 87, pp. 64-77.
- DE VICENTE GONZÁLEZ, J.L. (2009): «Actuaciones asistemáticas», en Martín Rebollo, L. y Bustillo Bolado, R. (coord.): *Fundamentos de derecho urbanístico*. Thomson Reuters, pp. 802-822.
- DONAIRE, J.A. y MUNDET I CERDÁN, LI. (2001): «Estrategias de reconversión turística de los municipios litorales catalanes», *Papers de Turisme*, nº 29, pp. 50-66.
- EXCELTUR (2003): *Hacia un nuevo paradigma en el modelo de gestión de los destinos del litoral mediterráneo y las islas: Los Proyectos de Reconversión Integral de Destinos Turísticos (PRIDET)*. Área de Estudios e Investigaciones de Exceltur. Madrid, 91 pp.
- FRANCISCO, J.C. (2003): *Canarias, Moratoria y REF*. Ecopress Comunicaciones, Colección Canarias. Santa Cruz de Tenerife.
- GARCÍA TORRES, A. (2009): «Modernización de destinos turísticos maduros: regulación», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, nº 3, pp. 267-270.
- GARCÍA MÁRQUEZ, F. (2007): «La nueva generación de Directrices Territoriales/ Turísticas y la Sostenibilidad: la experiencia canaria», *Estudios turísticos*, nº 172-173, pp. 89-96.
- GONZÁLEZ CABRERA, I. (2005): «Libertad de empresa, desarrollo sostenible y negocio turístico: el caso de Canarias», *Derecho de los Negocios*, nº 173, pp. 25-34.

- GONZÁLEZ SANFIEL, A. (2010): «La ordenación del suelo urbanizable: hacia el modelo de ciudad compacta», en Santana Rodríguez, J.J. (coord.): *10 años de la Ley de Ordenación del Territorio en Canarias*. Tirant lo Blanch. Valencia, pp. 287-319.
- GONZÁLEZ, M. (2008): «La concentración social en la reorientación sostenible del turismo en Canarias», en De Souza, A. y Simancas, M.R. (coord.): *Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible*. Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, pp. 111-128.
- GONZÁLEZ, M.; LEÓN, C. y PADRÓN, N. (2006): «Obsolescencia y políticas de renovación medioambiental en el sector turístico», *Cuadernos económicos de ICE*, nº 71, pp. 153-176.
- GONZÁLEZ, R.C. y MENDIETA, M.D. (2009): «Reflexiones sobre la conceptualización de la competitividad del destino turístico», *Cuadernos de Turismo*, nº 23, pp. 111-128.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.J. (1999): «La rehabilitación urbanística: Legislación, problemas, líneas de futuro», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, Año nº 33, nº 172, pp. 89-124.
- LÓPEZ PALOMEQUE, F. (2007): «Las repercusiones espaciales de los grandes equipamientos públicos y privados», en VV.AA: *Espacios públicos, espacios privados: un debate sobre el territorio. XIX Congreso de Geógrafos Españoles*. Universidad de Cantabria / AGE., Santander, pp. 187-208.
- NAVARRO JURADO, E. (2006): «Proceso de crecimiento e intensificación de usos en los destinos turísticos consolidados», en Lacosta Aragüés, A. (2006): *Turismo y cambio territorial: ¿eclosión, aceleración, desbordamiento? Actas del VIII Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación*. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, pp. 319-350.
- OREJA RODRÍGUEZ, J.R. (2000): «Revitalización de destinos turísticos maduros», en Blanquer Criado, D. V. (Coord.): *Turismo: comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*. Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 199-232.
- PADRÓN DÍAZ, C.; CABRERA LÓPEZ, D. Y PADRÓN RUIZ, T. (2007): «Los convenios interadministrativos de colaboración y de planeamiento en el derecho urbanístico en Canarias», en Padrón Díaz, C.; Villar Rojas, F. y Parejo Alfonso, L. (Coord.): *Veinte años de derecho urbanístico canario (Texto adaptado a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo)*. Montecorvo. Madrid, pp. 227-277.
- PAJEJO ALFONSO, L. (1999): «El régimen del suelo urbano y urbanizable», en Parejo Alfonso, L. (Dir.): *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*. Marcial Pons. Madrid, pp. 323-340.
- PERELLI DEL AMO, O. y PRATS PALAZUELO, F. (2007): «La apuesta por la reconversión de los destinos maduros del litoral», *Estudios Turísticos*, nº 172-173, pp. 203-212.
- PICORNELL CLADERA, M. y ARROM MUNAR, J. M^a (2008): «¿Un nuevo modelo turístico con soluciones fordistas? Algunas contradicciones en la reconversión de destinos maduros en las Illes Balears», en Troitiño Vinuesa, M. A.; García Marchante, J. y Hernández, M^a. (Coord.): *Destinos turísticos: viejos problemas, ¿nuevas soluciones? X Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación* (A.G.E.), pp. 707-720.

- PORTO REY, E. (1994): «Actuaciones urbanísticas sistemáticas y asistemáticas», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, nº 136, pp. 143-192.
- RISUEÑO DÍAZ, E.A. (2010): «Análisis sistemático de las medidas de turismo y sostenibilidad territorial en 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», en Santana Rodríguez, J. J. (Coord.): *10 años de la Ley de Ordenación del Territorio en Canarias*. Tirant lo Blanch. Valencia, pp. 379-406.
- SANTANA, M. A. (2005): «Turismo, empleo y desarrollo», *Papers, Revista de Sociología*, nº 77, pp. 79-104.
- SANTOS PAVÓN, E.L.; FERNÁNDEZ TABALES, A. (2010): «El litoral turístico Español en la encrucijada: entre la renovación y el continuismo», *Cuadernos de Turismo*, nº 25, pp. 185-206.
- SIMANCAS CRUZ, M.R. y DE SOUZA IGLESIAS, A. y NÚÑEZ CANO; M. (2010): «La renovación de los espacios públicos de las áreas turísticas consolidadas», en Hernández Martín, R y Santana Talavera, A. (coordinadores): *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*. Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad de La Laguna, pp. 183-213.
- SIMANCAS CRUZ, M.R. y GARCÍA CRUZ, J. I. (2010): «El impacto territorial de la estrategia de mejora de la calidad de los destinos maduros: La aplicación de estándares edificatorios a los alojamientos turísticos», en Hernández Martín, R y Santana Talavera, A. (Coord.): *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*. Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad de La Laguna, pp. 161-182.
- SIMANCAS CRUZ, M.R. (2010): «La estrategia de renovación de los alojamientos turísticos en áreas consolidadas: la experiencia de Canarias», *Cuadernos de Geografía de la Universidad de Valencia*, nº 87, pp. 23-44.
- SIMANCAS CRUZ, M.R.; HORCAJADA HERRERA, T. y GARCÍA CRUZ, J. I. (2009): «La modelización territorial de los procesos de residencialidad en áreas turísticas consolidadas de litoral: el caso de Costa Adeje (Tenerife, España)», en Mazón, T., Huete, R. y Mantecón, A. (Ed.): *Turismo, urbanización y nuevos estilos de vida. Las nuevas formas de movilidad residencial*. Icaria Editorial. Barcelona, pp. 315-333.
- SOCÍAS CAMACHO, J. M^a (2000): «La reconversión de los destinos turísticos mediante el esponjamiento urbanístico y la modernización de alojamientos en las Islas Baleares», en Blanquer Criado, D. (Coord.): *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano*. Tirant lo Blanch, pp. 141-166.
- SOLA TEYSSIERE, J. (2007): *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- VERA, J.F., RODRÍGUEZ, I. y CAPDEPÓN, M. (2010): «Reestructuración y competitividad en destinos maduros de sol y playa: la renovación de la planta hotelera de Benidorm», en *XIII Congreso Internacional de Turismo, Universidad y Empresa*. Universitat Jaume I, Castellón.
- VILLAR ROJAS, F.J. (2003): «La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turísticos en Canarias», *Actualidad Administrativa*, nº 24, pp. 579-616.

VILLAR ROJAS, F.J. (2008): «Planificación y diseño urbanístico», en Romero, E. Simancas, M.R. y Febles, J.M. (coord.): *1ª Conferencia canaria de Ciudades y Pueblos Sostenibles. De Aalborg a Santa Úrsula: una aproximación al Desarrollo Sostenible en Canarias*. Ayuntamiento de Santa Úrsula. Santa Cruz de Tenerife, pp. 315-323.