

## CAPITULO I.

### OBJETO Y MARCO LEGISLATIVO

#### ANTECEDENTES

En su concepción más amplia, el turismo es una actividad económica íntimamente ligada al medio ambiente, -de tal forma que éste **constituye el soporte principal para el desarrollo turístico**-. Pero a la vez, el desarrollo turístico **transforma** el medio ambiente, consecuencia de su capacidad como consumidor de recursos naturales y culturales, como introductor en el ecosistema de cuantiosos subproductos y residuos o como generador de disfuncionalidades y conflictos en el sistema social. Sin perjuicio de todo ello, en un territorio tan frágil como el macaronésico y en él, la Comunidad Canaria, es ésta, en la actualidad, su actividad económica más relevante.

Desde la década de 1960 el turismo ha permitido en Canarias diversificar la economía de las Islas y alcanzar un nivel de desarrollo económico y de bienestar social impensable en los años precedentes, que incluye la transformación de una sociedad, tradicionalmente de emigración en un receptor de población exterior, que no importa sino que es capaz de exportar capitales, y que afronta el futuro sobre la base de una actividad económica en creciente expansión a nivel mundial, para la cual, las Islas reúnen condiciones naturales y geográficas privilegiadas.

En los últimos años, a la expansión de la demanda turística se ha contestado desde las islas con una extraordinaria ampliación de la oferta edificatoria, favorecida por factores económicos y fiscales que han propiciado una excepcional acumulación de capitales canalizada, en su mayor parte, hacia el sector inmobiliario y en concreto a la creación de nuevas plazas alojativas turísticas.



El Archipiélago Canario posee un entorno natural diferente y único que constituye el soporte principal para el desarrollo turístico

La constatación de los negativos efectos que ha provocado el **desarrollo intensivo y desordenado**, (consecuencia del binomio construcción-turismo) y el aumento desproporcionado de la oferta alojativa, ha encendido las alarmas sociales e institucionales y ha forzado a un cambio de tendencia en la vertebración del modelo turístico canario con el fin de controlar de alguna forma, el impacto destructor que tal desarrollo incontrolado provoca sobre los mecanismos reguladores de los frágiles ecosistemas insulares, hoy con mayor relevancia aún, si se tiene en cuenta la creciente **conciencia ambientalista** de amplios segmentos del turismo europeo que queda reflejada de forma sistemática, en las encuestas sobre índices de satisfacción de nuestros visitantes. Estos aspectos esenciales, de no controlarse convenientemente, pueden hacer perder al Archipiélago Canario sus signos de identidad en los mercados turísticos, fundamentalmente basados en la **defensa, protección y conservación de un entorno natural diferente y único**.

El turismo, más que un sector estratégico, es la clave de la existencia misma del Archipiélago. Este concepto ya planteado en los estudios previos del Plan Insular de Ordenación de Tenerife ("TENERIFE. UNA ESTRATEGIA. Hacia un Plan Insular" mayo 1987), fue la rotunda apuesta -nada común en aquellos años- por la consideración del turismo como **actividad esencial y central** del archipiélago en general y en particular de la isla de Tenerife. Esa afirmación, junto a su consecuencia lógica, la necesidad de "gobernar" el territorio insular, constituyeron la tesis de un Documento que no sólo sería justo situar en el **origen** de la subsiguiente (...) ordenación territorial, sino que todavía al día de hoy podría seguir cumpliendo su papel originario de estímulo para la reflexión. El presente y sobre todo el futuro de éste, no puede hacerse depender de un gobierno fragmentado de ese fenómeno, ni menos quedar al albur de las decisiones "de campanario" que puedan adoptarse sobre algo tan crucial como es el soporte material y físico de la actividad misma, soporte que a su vez, entendido como **espacio-territorio** viene a ser en ese contexto un recurso de primer orden con toda la secuela de mediaciones y distorsiones especulativas que lleva aparejado de por sí el fenómeno urbanístico-inmobiliario.

En las Directrices está claro el deseo de alejarse de ese "modelo": "**el cambio de modelo (...) desde un modelo basado en el crecimiento (...) estrechamente vinculado al sector inmobiliario, hacia un modelo de crecimiento atemperado o limitado, y de creciente cualificación**, (ver apartado 3.1.1 de la Memoria de las DOTC). El turismo como actividad -o más aún, como **uso o destino del suelo**- debe quedar "extraído" de lo que pudieran llamarse "decisiones urbanísticas comunes".

Cierto es que el devenir de los hechos (incluida la producción normativa) no ha podido por menos que irse acomodando a esa **necesidad**. La ley del Suelo Canaria, (TRLOTENC) constituyó sin duda un primer paso rectificatorio y en la buena dirección. Por su parte, la Ley de Moratoria ( y los decretos que la precedieron) y su prolongación en las DOGC y DOTC de la Ley de las Directrices -con su batería de normas ex legge, derogaciones y suspensiones cautelares- son un meridiano ejemplo, desgraciadamente tardío, de esa imprescindible "injerencia" en el urbanismo entendido como campo de supuesta soberanía municipal, pero en el camino, los diferentes ritmos de esa producción normativa (leyes, planes y otras disposiciones de diferente rango) han obligado a recurrir con excesiva frecuencia a medidas y procedimientos de excepción, con la consiguiente distracción de esfuerzos para poder afrontar a tiempo



La expansión de la demanda turística se ha contestado con una extraordinaria ampliación de la oferta edificatoria, mediante un desarrollo intensivo y desordenado.

los reales y verdaderos problemas y concentrarse sosegadamente, en positivo, y con la vista hacia delante, en la búsqueda de salidas a los retos venideros.

Los contenidos básicos del Plan Insular antes enunciados, están recogidos en sus propuestas de ordenación del modelo territorial insular y han pasado a formar parte de su contenido normativo, no obstante su dilatada tramitación, no concluida hasta fechas recientes, **impidieron su aplicación práctica**. Durante este periodo algunas iniciativas legislativas, como la Ley de Planes Insulares de 1985 y la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias de 1995, incidieron tímidamente en estos aspectos, pero su planteamiento no sería claramente expuesto hasta la Ley del Suelo de Canarias (hoy TRLOTENC).

La ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, unificada en la actualidad con la 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias, en el TRLOTENC, de 8 de mayo, reconoce la prevalencia del turismo en la estructura económica de las Islas y lo relaciona con unos atributos de **escasez, singularidad y no renovabilidad** aplicables a un suelo que, como recurso natural constituye el soporte de la actividad turística y del desarrollo social de la población. Como consecuencia, la Ley supera el vacío de anteriores legislaciones estatales sobre la ordenación territorial y urbanística, y regula el suelo turístico como una calificación obligada diferente al suelo residencial, industrial o terciario y con una específica categoría de suelo urbanizable, contemplando el fenómeno turístico como una actividad de tal importancia en el territorio de Canarias, que exige un tratamiento

diferenciado. Los artículos 5 y 6 del Texto Refundido establecen como fines de la actuación pública con relación al territorio y de carácter urbanístico, el mantenimiento y mejora de la calidad del entorno urbano, regulando las actividades productivas turísticas, con el fin de promover un desarrollo económico y social equilibrado y sostenible, ordenando de forma racional y conforme al interés general la ocupación y uso del suelo, con específica atención de aquellas zonas que sean soporte de la actividad turística.

En esta línea, el Texto Refundido articula **el deber de cooperación administrativa** en las actuaciones con incidencia territorial, ordenando a las Administraciones Públicas competentes en materias de ordenación de los recursos naturales, territorial, urbanística o sectoriales con relevancia sobre el territorio, ejercer sus potestades mediante la correspondiente planificación previa. El artículo 9.3 establece que el alcance y contenido de los instrumentos que desarrollen la planificación de las actuaciones sectoriales con relevancia sobre el territorio, será el que se regula en el Texto Refundido o a través de su desarrollo reglamentario, y siempre sometido a su posición en el sistema jerárquico de planeamiento.

Todo este proceso coincide en el tiempo y no es ajeno al que en materia turística se está produciendo, la consolidación de nuevos criterios en la concepción en los mecanismos de producción del objeto turístico y de la necesidad de su regularización y control. Los estudios que se realizan a finales de los años ochenta señalan una preocupación por las situaciones de degradación y los consiguientes **riesgos de declive en áreas turísticas ya desarrolladas**. Los factores que se adoptan como indicadores de esta situación están relacionados con problemas urbanísticos y medioambientales, como son: una excesiva densificación, destrucción del paisaje, del litoral, inadecuación de las características morfológicas y tipológicas de la edificación, carencia de servicios urbanos y de equipamientos, deficiencias de la urbanización, etc.

Como es bien sabido, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares fue pionera en adoptar decisiones operativas ante este fenómeno, primero en forma de decreto (103/87, de 22 de octubre) y luego con rango de ley (7/88, de 1 de junio), fue la primera en España que asumió, que la densidad territorial ha de ser el principal parámetro de calidad y de adecuación ambiental de la oferta turística, estableció el estándar de 60 metros cuadrados de suelo por plaza alojativa y los mecanismos para incentivar la reconversión de establecimientos obsoletos.

El Plan General de Calviá, redactado entre 1987 y 1990, instrumentó por primera vez en Baleares la práctica de la regeneración de áreas degradadas o en declive, aplicando medidas de desclasificación de suelo urbanizable, reequipamiento, reurbanización y cualificación ambiental de áreas saturadas y sustitución de productos turísticos, incluso con demolición de edificaciones y sustitución de ordenaciones urbanas preexistentes.

En el ámbito nacional, la necesidad de regeneración y pérdida de validez del modelo de desarrollo turístico, se hace explícita en el Libro Blanco del Turismo Español de 1990 y en el Plan Marco de Competitividad del Turismo de 1992, cuyo objeto lo constituían programas globales basados en principios de corresponsabilidad de los

agentes implicados, los cuales recibieron un fuerte impulso a partir de 1996 con los Planes de Excelencia y Dinamización.

En Canarias, los Planes Insulares de Ordenación de Gran Canaria, Lanzarote y Tenerife plantearon desde sus estudios previos, los problemas derivados de la densificación y la capacidad de carga del territorio y, consecuencia de ello, fueron las determinaciones limitativas de densidad que establecían.

La Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, pretende regular la ordenación y promoción del sector turístico, como elemento económico estratégico en el Archipiélago Canario. Entre los objetivos que establece, señala:

*"la ordenación de las actividades turísticas en Canarias; la regulación, clasificación y control de los establecimientos turísticos; la creación, conservación, mejora, de los recursos y de la oferta turística; la protección del medio ambiente y conservación de la naturaleza, el paisaje y la cultura de Canarias; las directrices para la ordenación de las infraestructuras territoriales y urbanísticas, como instrumentos de protección del turismo."*

La Ley introdujo, entre otros, estándares aplicables a la urbanización turística, y entre ellos, el **estándar de densidad de 50 y 60 metros cuadrados por plaza alojativa**, el concepto de **Núcleos y Zonas a Rehabilitar**, definidos como aquellos en los que se incumpliesen los estándares mínimos de infraestructuras y servicios aplicables al suelo turístico, determinaciones éstas que posteriormente serían desarrollados por el Decreto 10/2001, de 6 de abril, por el que se Regulan los Estándares Turísticos. Estos núcleos o zonas, que serían delimitadas de oficio, en expediente reglado, por la Consejería competente en materia de turismo del Gobierno de Canarias tienen como consecuencia su sometimiento a la suspensión de nuevas autorizaciones previas, la revisión de sus dotaciones y servicios públicos y la revisión o modificación del planeamiento territorial y urbanístico, con la elaboración, en su caso, de planes especiales de reforma interior para el incremento de las dotaciones de suelo, espacios libres y demás elementos que puedan mejorar la situación. En relación a la ordenación territorial y urbanística, la Ley introdujo la exigencia de la **calificación turística del suelo**, mediante la declaración expresa de tal uso por el planeamiento urbanístico y atribuyó a los Planes Insulares de Ordenación, la regulación específica del desarrollo turístico, la identificación de sus atractivos y núcleos, su capacidad máxima y los límites de la oferta alojativa.

En el periodo comprendido entre 1996 y 1999, dentro del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (FUTURES), se aprobaron y ejecutaron Planes de Excelencia Turística en Canarias. Estos planes tendrán por objeto actuaciones en obras y otros elementos urbanos de influencia en la calidad del destino turístico, con la finalidad de compensar la pérdida de competitividad de destinos ya maduros que, como el Puerto de la Cruz, cuentan con un alto valor histórico y cultural.

A partir de 1997, los trabajos para la redacción del Libro Blanco del Turismo Canario ponían en evidencia el agotamiento del modelo global del turismo canario y el riesgo de entrar en una **crisis de viabilidad y rentabilidad**. Propone estrategias y actuaciones como, la realización de planes de rehabilitación y uso del patrimonio

disponible, la reestructuración y mejora de la planta alojativa y, entre otras actuaciones de reordenación de la oferta, el desarrollo de normas que fijen los parámetros de saturación para evitar la superación de la capacidad de carga territorial de las áreas turísticas.

Para hacer frente a esta situación, la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias, expresa la voluntad de la sociedad canaria de asumir el reto de reorientar su desarrollo en los límites de un modelo sostenible, capaz de compatibilizar la expansión económica y social del archipiélago con el uso racional de los recursos naturales y la preservación de la biodiversidad de los ecosistemas insulares, modelo que deberá ser definido por las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias.

*"Conseguir que el desarrollo económico y social de las islas sea duradero y, compatible con la conservación de los recursos naturales y el incremento de la calidad de vida de residentes y visitantes, requiere coordinar actuaciones y políticas, aunar esfuerzos y definir caminos, realizar un detenido análisis de la situación del Archipiélago y un cuidadoso diseño de su futuro, en el que se determinen los límites y la capacidad de carga que no han de ser superados para no poner en peligro el bienestar colectivo"*



El Puerto de La Cruz, ejemplo de destino turístico que cuenta con un alto valor histórico y cultural

## EL PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN DE TENERIFE

En respuesta a la nueva concepción que se está gestando, el Plan Insular de Ordenación de Tenerife perfila su estrategia de futuro respecto a la ordenación del turismo que inserta en su modelo territorial, basada en un proceso de transformaciones que afecten de forma unitaria al **espacio turístico**, como entorno en el que se localizan los establecimientos turísticos; **al producto**, bien sea alojativo o de ocio y a las **modalidades de gestión**, tendiendo a la concentración de servicios bajo la misma unidad de explotación o mediante fórmulas de concertación, vinculando la producción turística a las necesidades del sector y dissociándolas de las del mercado inmobiliario. Desde este punto de vista, la estrategia de desarrollo se instrumenta desde los siguientes criterios:

- a) Rescatar los **derechos urbanísticos** que hipotecan la producción de la oferta, aplicando al planeamiento medidas de adaptación a la legislación vigente, y haciendo efectivos, en su caso, los mecanismos de caducidad de los derechos urbanísticos cuando se hubieran incumplido deberes o plazos.
- b) **Disociar la producción turística de la inmobiliaria**, rompiendo la lógica histórica por la cual la ocupación de nuevo suelo es controlada por la propiedad en función de intereses inmobiliarios, mediante la vinculación de las operaciones de transformación territorial a proyectos reales de inversión turística que sean acordes con los objetivos de desarrollo y recualificación del sector.
- c) Interrelacionar, desde el origen del proceso, **el turismo y el territorio**. La forma del territorio, es decir, los distintos elementos que lo definen, debe condicionar y prefigurar el producto turístico, y el propio sector, aprovechando su dinámica transformadora, debe convertirse en motor fundamental de la articulación global del territorio.
- d) Introducir mecanismos específicos dirigidos a **diversificar la oferta** y elevar progresivamente la calidad de los productos turísticos tinerfeños, tanto de los nuevos como de los existentes.

El espacio turístico se concibe como objeto de consumo vacacional que se percibe y se vive de forma diversa al espacio residencial; por lo que ha de responder a una serie de condiciones ambientales específicas para configurar un escenario adecuado a la actividad turística. Por consiguiente, el espacio insular deberá ser **"diseñado"** para el consumo de sus visitantes y el modelo territorial concebido para estos fines, en cuanto pueda consolidar su imagen en los circuitos turísticos.

El convencimiento de que en la situación actual, la simple aplicación de estándares normativos de calidad no es suficiente para garantizar la obtención de instalaciones turísticas adecuadas y atractivas, hace precisa la existencia desde el origen de la implantación, de un **proyecto de explotación turística** de futuro que sea bastante más que un proceso de producción inmobiliaria. Por ello, es preciso incidir en los mecanismos de gestión en cuyo marco se produce la autorización de nuevos productos turísticos.

La ambigüedad en la definición del uso turístico, la tradicional compatibilidad e interferencia entre el uso turístico y el residencial, y la consecuente falta de control del mismo a través del planeamiento y la posterior ejecución material de las áreas urbanizadas y de los inmuebles que en ellas se edifican, no tiene sino efectos negativos, ya que propicia comportamientos irregulares e impide la conveniente unidad de tratamiento de la oferta, dañando la imagen general de los servicios turísticos. En función de todo ello, el Plan propugna **intervenir** en la dinámica de producción de la oferta turística, a través de tres caminos complementarios:

- a) En primer lugar a través de la **limitación en la creación de nuevas áreas o urbanizaciones turísticas**, que sólo podrán admitirse en las áreas costeras con mayor vocación turística. Fuera de dichas áreas sólo podrán ubicarse establecimientos aislados, a través de los procedimientos establecidos para su localización en suelo rústico.
- b) En segundo lugar, limitando la posibilidad de implantar **áreas turísticas convencionales**, fuera de las ya establecidas que quedaran restringidas a las ampliaciones de núcleos existentes.
- c) En tercer lugar, ligando la implantación de nuevas áreas turísticas o de establecimientos aislados a la **conveniencia y oportunidad** adecuadamente garantizada de proyectos de explotación turística, que legitimen la transformación del suelo.

Si bien la regulación de la nueva oferta que pueda crearse es muy importante, el eje de la política de actuación en la configuración de la oferta turística ha de ser la intervención sobre los **núcleos turísticos existentes**, ya que su dimensión hace impensable crear una nueva oferta turística que no se base en la reconversión de la existente; por tanto, es preciso avanzar en la elaboración de estrategias de intervención para su mantenimiento y recualificación.

Si la recualificación del espacio turístico pasa por la transformación de los modelos de organización territorial de las áreas turísticas, en el caso de los establecimientos debería producirse un proceso similar. Se trataría, sobre todo, de aumentar notablemente la proporción de la oferta de **usos complementarios** frente a los alojativos en la caracterización del producto que se ofrece al visitante. Ahora bien, es conveniente que tales usos se implanten, en la medida de lo posible, de forma vinculada a los establecimientos alojativos, formando una unidad de oferta con el servicio alojativo, lo que constituye la base de los complejos turísticos.

## LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN GENERAL Y LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TURISMO DE CANARIAS

El proceso de su formulación se inició con el Decreto 4/2001, de 12 de enero, en el que se acordó la redacción de las Directrices de Ordenación General y del Turismo, se estableció su finalidad, objetivos, criterios básicos, órganos competentes y procedimiento. En el mismo Decreto, se establecían medidas cautelares referidas a la suspensión de la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento general y urbanístico y los instrumentos de ejecución relativos al uso turístico, así como

las licencias urbanísticas de obra nueva de establecimientos turísticos alojativos, con determinadas excepciones. Suspendida por auto judicial la vigencia de este Decreto, el Decreto 126/2001, de 28 de mayo, suspendió a su vez la vigencia de las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación en las islas de Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, y de los instrumentos de planeamiento urbanístico en las mismas islas, además de Lanzarote, para su adaptación a las determinaciones de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

La Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, estableció el régimen a que quedaban sometidos los instrumentos de ordenación y la actividad de ejecución hasta la formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo. A tales efectos, se suspendió la vigencia de las determinaciones relativas al uso turístico en los instrumentos de planeamiento y, con ellas, el otorgamiento de licencias urbanísticas y autorizaciones previas, con determinadas excepciones, como los **hoteles de cinco estrellas** cuando reunieran unas especiales condiciones, que serían posteriormente reguladas por el Decreto 187/2001, de 3 de octubre.

La Disposición Adicional Sexta de la Ley modificó el artículo 16 del Texto Refundido, estableciendo la aprobación de las Directrices mediante Ley de artículo único, precedida de un trámite de debate parlamentario conforme al procedimiento establecido reglamentariamente para los programas del Gobierno. La Disposición Final Primera estableció el plazo de un año para su aprobación provisional, Disposición que fue posteriormente modificada por la Disposición Adicional Quinta de la Ley 2/2002, de 27 de marzo, de establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador, en el sentido de establecer que la aprobación provisional debía producirse antes del 30 de noviembre de 2002.

Mediante Decreto 176/2001, de 6 de septiembre, se acordó nuevamente el inicio de la elaboración de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, en desarrollo de lo dispuesto en la citada Ley 6/2001, cuyo avance fue sometido al trámite de participación ciudadana con fecha 17 de octubre de 2001. Del resultado del trámite de participación ciudadana, se constató la necesidad de reorientar los apartados relativos a la ordenación territorial propiamente dicha y a la ordenación de las actividades turísticas. Reelaborados ambos textos, el Gobierno de Canarias aprobó inicialmente estos documentos mediante Decreto 83/2002, de 24 de junio de 2002, ultimándose su tramitación mediante su aprobación por la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias.

Los fines u objetivos últimos de las Directrices se exponen con singular claridad en el primer párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley 19/2003:

*“El objetivo de lograr un **modelo de desarrollo** más sostenible y duradero para las islas, especialmente respetuoso con el medio ambiente y conservador de los recursos naturales, del patrimonio cultural y del territorio, pero también socialmente más equilibrado y justo, y generador de riqueza económica, ...”*

En este sentido, las Directrices tienen entre sus fines el establecer estrategias de ordenación territorial tendentes a la implantación de un modelo territorial integrado y sostenible, en los términos propuestos en la **Estrategia Territorial Europea**, cuyos rasgos fundamentales están definidos en la directriz 48 DOGC, entre los que cabe destacar:

- a) La configuración de **un territorio equilibrado**, organizado en un conjunto de centralidades escalonadas que permitan el acceso de los ciudadanos a unos servicios eficientes y una mejor calidad de vida, la consolidación de unas ciudades más dinámicas, el desarrollo endógeno de las áreas rurales y una mejor y más diferenciada articulación entre el medio rural y el medio urbano, incorporando criterios de cercanía y **disminuyendo las necesidades de movilidad**.
- b) La conservación de los recursos naturales y de los suelos de interés agrario, litorales y de valor paisajístico, **considerándolos como recursos estratégicos para el desarrollo económico**, la cohesión social y el bienestar de la población.
- c) **La igualdad de acceso** a las infraestructuras, los equipamientos, el conocimiento y la información.
- d) El reconocimiento de la **isla como unidad básica de planeamiento** de los recursos naturales y del territorio y al municipio como unidad de ordenación urbanística.
- e) La **contención de la extensión urbana** y el fortalecimiento de la gestión urbanística y la intervención pública en el mercado del suelo.

Conforme con las determinaciones establecidas en las Directrices de Ordenación General respecto del sector turístico, las Directrices de Ordenación del Turismo se proponen **diseñar un marco territorial idóneo para que pueda producirse el cambio en los modos de producción y gestión de la oferta turística hacia un modelo de desarrollo turístico más duradero**.

Son sus objetivos específicos, en los términos de la directriz 7 DOTC, los siguientes:

- a) El incremento de la **rentabilidad de la actividad turística**, en términos de aumento del gasto y del ingreso medio por estancia, en vez del incremento del número de visitantes.
- b) El beneficio para la población residente, impulsando las actividades con mayor generación de empleo y vinculación con las **empresas locales**.
- c) La **diversificación** de la oferta, a través de productos que permitan captar nuevos segmentos de mercado.
- d) La diferenciación de la oferta, apoyando los elementos más vinculados a los **valores autóctonos**.
- e) La adaptación y competitividad de la oferta actual, estableciendo mecanismos que permitan adecuar los establecimientos y los modelos de gestión y servicios ofertados a los requerimientos del mercado.

- f) La gestión integral del destino turístico que, impulsada por las administraciones y con la participación de los agentes económicos y sociales, tenga por objetivo final la satisfacción del visitante.
- g) La conservación de los **recursos naturales insulares**, asumido como objetivo propio del sector.

Desde la perspectiva de la búsqueda de un mayor grado de sostenibilidad para el desarrollo canario, y la concepción del proceso hacia un desarrollo más sostenible, como un avance paulatino y sostenido durante un largo período de tiempo, las Directrices pretenden establecer estrategias de acción, objetivos y criterios que permitan avanzar desde la situación actual, en el convencimiento de que *“El único modelo perfectamente determinado y cristalizado es el que hay, es el actual modelo de implantación turística”*. Este modelo actual, no puede ni debe ser transformado repentina ni rápidamente; al contrario, **es asumido y tiene que ser asumido como nuestra realidad de partida** y no debe entenderse en ningún caso que la nueva ordenación tiene por objeto declarar su agotamiento y sustitución.

La base de la ordenación territorial del modelo propugnado, se apoya en la **renovación de la oferta existente y el incremento de la competitividad del destino**, mediante el aumento y la diversificación de los productos ofertados. En este sentido, el modelo pretende centrarse especialmente en la consolidación de un entorno urbano y natural de calidad, adaptado al turismo, y cuya ordenación y regulación debe desarrollarse de forma integrada. La consolidación del modelo habrá de ser protagonizada por el sector privado y, por tanto, habrá de contar con la participación activa y convencida de los agentes económicos y sociales implicados.

Los criterios que definen la implantación territorial del modelo turístico, contenidos en la directriz 7.2 DOTC, y que constituyen el marco referencial de este Plan, son:

- a) El carácter limitado, basado en el freno a la extensión territorial, para lo que deberá actuarse exclusivamente sobre las áreas ya clasificadas con destino turístico, **sin admitir la nueva clasificación de suelo urbanizable con dicho destino** y reorientando las iniciativas hacia la rehabilitación del espacio turístico consolidado y la renovación de la planta alojativa existente, ordenando e incentivando el tránsito hacia la nueva orientación.
- b) La determinación de **los ritmos y límites de crecimiento** de las zonas turísticas deberá realizarse en función de la capacidad de carga de cada sistema insular, armonizando la expansión de la oferta con el desarrollo del resto de los sectores económicos, con la consecución del equilibrio social y con la previa o simultánea implantación de infraestructuras, servicios y equipamientos
- c) La orientación de la actividad turística hacia el desarrollo social y económico de Canarias y la mejora de la calidad de vida de su población, su bienestar social y la conservación de sus signos de identidad cultural, **favoreciendo la integración de la actividad en el**

**entorno económico, cultural, social y ambiental** de cada isla, municipio y núcleo.

- d) La ocupación del suelo con destino turístico deberá contar con las infraestructuras, equipamientos y servicios con calidad y capacidad adecuadas para satisfacer las necesidades de la población y de la actividad turística, de acuerdo con las características naturales del territorio y la calidad de los productos ofertados.
- e) La **sostenibilidad de los establecimientos turísticos** constituye un elemento esencial de la sostenibilidad del producto y del destino turístico, por lo que se fomentará y regulará la utilización en el sector de las nuevas tecnologías orientadas al reciclaje, al ahorro energético y de agua y a la correcta gestión de los residuos.
- f) La **profesionalización de la gestión turística** y la implantación de modelos avanzados de gestión pública y privada, constituyen requisitos para el éxito de la implantación del modelo, en especial en relación con la renovación de la oferta alojativa.

La Ley 19/2003 establece en sus disposiciones adicionales y transitorias medidas de apoyo normativo para alcanzar mayor eficacia en el logro de sus objetivos y en la aplicación de sus determinaciones.

La Disposición Adicional Segunda modifica la Ley de ordenación del territorio de Canarias (TR aprobado por TRLOTENC) en los artículos, 23.5; 32.A.8; 32.2.B.2; 34.c); 36.1.a); 71.1<sup>a</sup>); nuevo 72.3; 97.b).1: nuevo 153.3; 175.1. La modificación del artículo 23.5 tiene por objeto dar capacidad vinculante a los Planes Territoriales Especiales que desarrollen determinaciones de las Directrices de Ordenación; la modificación del artículo 153 tiene por objeto facilitar **la imprescindible renovación de la edificación existente**, mediante el establecimiento del deber de renovar y la aplicación de un régimen de renovación por sustitución del propietario que incumpla o no asuma su deber de renovación, similar a la edificación por sustitución que ya contempla el texto refundido para los solares vacantes. El incumplimiento de este deber se tipifica como infracción muy grave, en la directriz 18.4 DOTC, además de las más eficaces medidas de incentivación económica, fiscal, laboral y administrativa que obliga a programar la directriz 31 de DOTC.

La Disposición Adicional Tercera modifica la Ley 7/1995 en los artículos 21; 22; 23; 75; nuevo 76.18; 76.19 (antiguo 76.18).

La Disposición Adicional Cuarta **reclasifica (ex lege)** aquellos sectores en los que se hubieran incumplido los deberes urbanísticos inseparables de la adquisición de derechos o cuando la situación de los terrenos sea contraria al modelo urbano compacto ya diseñado, antes que las Directrices, por el propio texto refundido, a fin de evitar la perpetuación innecesaria de clasificaciones del suelo que pudieran ser contrarias a los objetivos del modelo territorial y liberar al máximo la capacidad de decisión y de orientación sostenible de la nueva ordenación.

El ritmo de otorgamiento de autorizaciones previas para los establecimientos sujetos a límite, se fija en la Disposición Transitoria Segunda, estableciéndose para las

islas mayores, en el primer trienio y hasta la entrada en vigor de la siguiente ley trienal, **“no se admitirá crecimiento de la capacidad alojativa”**. Excepcionalmente, durante este trienio y por razones de interés general, podrán otorgarse autorizaciones previas para proyectos que comporten una especial cualificación de la oferta canaria, cuya excepcionalidad requerirá la declaración de interés general por el Parlamento de Canarias, cuya capacidad anual está limitada a 3.600 plazas para el conjunto del archipiélago.



## EL PLAN TERRITORIAL ESPECIAL DE ORDENACIÓN TURÍSTICA INSULAR DE TENERIFE

La Disposición Adicional Primera habilita la figura excepcional de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular con una finalidad concreta como señala su exposición de motivos: **“un sector tan vital y dinámico como el turístico no puede quedar condicionado a un lento y encadenado proceso de adaptaciones sucesivas”**.

Por ello, estos Planes se conceptúan como, **un instrumento ágil, de contenido sucinto y procedimiento abreviado**, que formulan los cabildos insulares y a los que se dota de carácter vinculante. Los Planes Territoriales imponen sus determinaciones a los Planes Insulares de Ordenación, desplazando sin más las que éstos pudieran contener que fueran discrepantes o contrarias a la nueva ordenación, pero no pretenden suplantarse a los instrumentos clave de la ordenación canaria del territorio y los recursos naturales: su objeto es **adaptar la ordenación turística insular a las condiciones y límites al crecimiento que se prevé establecer cada tres años y desarrollar las condiciones de renovación, traslado y rehabilitación que establecen las Directrices**, cuando no estén contenidas en el planeamiento insular en vigor, tal como

recoge la Disposición Transitoria Cuarta para la primera formulación de los mismos. En orden a este objetivo de agilidad, estos planes no requieren la tramitación previa de Avance de planeamiento y la misma Disposición precisa los plazos para su aprobación inicial y definitiva.

En este escenario, el PTOTT tiene una **finalidad concreta** establecida desde el mandato de su propia concepción, **establecer** desde la permanencia (aún genérica) del **modelo territorial definido en el Plan Insular** las determinaciones que permitan poner en marcha las iniciativas pertinentes, mediante el levantamiento de las medidas suspensivas establecidas por la Ley y, en particular, **permitiendo la adaptación del planeamiento general de los municipios turísticos**. Otros cometidos, deberán complementar estas determinaciones en orden al objetivo último del Plan y de las Directrices ya expuesto pero que, en ningún caso, deberían suponer una mayor complejidad que **dificultara el cumplimiento** de esta finalidad concreta.

La instrumentación del Plan con relación a estos objetivos viene prefijada por unos parámetros ya establecidos por las Directrices o el Plan Insular y por un horizonte temporal que, en principio, está establecido a muy corto plazo. De estos parámetros esenciales predeterminados, de muy distinto alcance y naturaleza, deben destacarse, los siguientes:

- a) En el presente trienio, que será el de “vigencia” del PTOTT, no se admitirá **crecimiento de la capacidad alojativa turística**, (a excepción de los proyectos asimismo excepcionales), por lo que, uno de los parámetros básicos de éste, o cualquier Plan, está ya fijado.
- b) En un horizonte temporal más extenso, cual es el de los cinco años de vigencia de las DOTC, no se admitirá la **nueva clasificación de suelo urbanizable con destino turístico**, por lo que este espacio será el resultante de la aplicación de las medidas de reclasificación del suelo establecidas por la Ley, y también por aquellas que determinó el PIOT en los ámbitos de referencia turísticos.
- c) La definición en el PIOT del **espacio turístico** y determinados parámetros, como son los **techos de densidad** para los diferentes ámbitos, determinaciones éstas que no pueden dejar de acotar, de modo muy señalado, el campo operativo del nuevo Plan y, por consiguiente, sus objetivos y contenido.
- d) Los objetivos de **conservación y recuperación de los núcleos turísticos históricos** que sustentan el modelo territorial reconocido en el PIOT.

En relación al **horizonte temporal**, dos son las formas -extremas- de concebir este Plan (PTOTT): como un instrumento normativo dirigido a regular los actos, las decisiones y los procesos (específica o preferentemente turísticos o relacionados con el turismo), que pueden adoptarse o suceder en el territorio sobre el que actúa en los próximos tres años (un plan trienal propiamente dicho); o bien como un Plan de largo (o en todo caso más largo) alcance que -necesariamente- está sujeto a revisión cada tres años.

Desde su concepción inicial, el Plan pretende armonizar ambos planteamientos. La consecución de los objetivos básicos: fijación de límites responsables de crecimiento turístico; fomento de la renovación y sustitución de la planta alojativa inadecuada y la regeneración de la ciudad turística o la mejora de la calidad de los establecimientos turísticos, requiere la adaptación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y al mismo tiempo, **el desarrollo, puesta en funcionamiento y aplicación** de los instrumentos, mecanismos de intervención y control y revisión de la normativa sectorial previstos en las directrices 28 y siguientes DOTC, referentes al sistema de información turística; el sistema de seguimiento y en él, el sistema de indicadores para la evaluación de la capacidad de carga o las cuentas satélites; el Plan Estratégico del Turismo de Canarias; la previsión de programas de rehabilitación urbana, de medidas económicas, de medidas de apoyo a la innovación tecnológica y la calidad; la regulación de nuevas actividades y modalidades alojativas; la regulación de la oferta y medidas para la eliminación de la oferta ilegal o la actividad de los instrumentos organizativos igualmente previstos, conjunto de medidas todas ellas que exigen disponer de un horizonte temporal más amplio.

Como consecuencia, el Plan (PTOTT) establecerá el horizonte temporal de las determinaciones correspondientes al contenido mínimo exigido en la Ley de Directrices con **ese período trienal** acotado por la aprobación de la siguiente ley trienal y, establecerá a **medio o largo plazo**, los criterios y recomendaciones que para la ordenación del uso turístico y la intervención en el espacio turístico recoge este Plan en aplicación y desarrollo del PIOT.

Los fines y objetivos últimos de las Directrices deben ser enunciados como **principios** que, a modo de criterios se apoya el nuevo Plan. Al mismo tiempo, los contenidos mínimos exigidos por la Disposición Adicional Primera, apartado 3 y la Disposición Transitoria Cuarta, apartado 1, de la L 19/2003, son contenidos propios del PTOTT:

- a) Las previsiones **específicas de desarrollo turístico**, incluyendo:
  - Criterios de localización de la oferta alojativa
  - Definición de tipologías, categorías y calidades mínimas de las modalidades turísticas susceptibles de implantación.
  - Condiciones para el traslado del alojamiento a otros emplazamientos.
- b) El número de plazas de nueva creación que, al nivel insular y para este cuatrienio están **prefijadas con un crecimiento cero**, sin perjuicio de las autorizables por el procedimiento excepcional de los proyectos turísticos de especial cualificación.
- c) Los criterios para la **reclasificación y recalificación** por el planeamiento general, de los sectores y ámbitos de suelo con destino alojativo turístico.
- d) Los criterios para la sectorización del suelo urbanizable no sectorizado con destino turístico.
- e) Los criterios para **la revisión del planeamiento de desarrollo**.

- f) La relación de **Planes Parciales extinguidos por inejecución**, de acuerdo a lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias.
- g) Los criterios básicos para el reconocimiento y delimitación, en las zonas turísticas, de áreas en las que se aprecie la necesidad de **rehabilitación** de las edificaciones existentes.

En concordancia con lo anterior y en desarrollo de las previsiones del PIOT, y conforme con lo dispuesto en las directrices 8 y siguientes DOTC, el PTOTT contiene determinaciones específicas en relación con:

- a) La **segmentación de zonas y productos turísticos** a fin de desarrollar una especialización y diferenciación de la oferta turística en la Isla.
- b) La identificación de las **condiciones territoriales del espacio turístico** y su adecuación a las exigencias de los diferentes **modelos turísticos** que puedan caracterizar dichas zonas.
- c) La **utilización del territorio** de las zonas reservadas para el uso turístico y las condiciones de su estructura básica de comunicaciones.
- d) Los criterios de **intervención en el espacio público** en las Zonas Turísticas, las recomendaciones al planeamiento urbanístico y a los programas de actuación públicos y privados.
- e) Los criterios de **intervención en el espacio privado** en las Zonas Turísticas, las recomendaciones al planeamiento urbanístico y a los programas de actuación públicos y privados.
- f) Las condiciones de **compatibilidad de los usos admisibles** en las Zonas Turísticas y la potenciación de la **oferta turística complementaria**.