

LA POLÍTICA TURÍSTICA ESPAÑOLA DE APOYO A LA RENOVACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS MADUROS: UNA VALORACIÓN A PARTIR DE LAS EXPERIENCIAS PILOTO RECIENTES

ISABEL RODRÍGUEZ y M^a PAZ SUCH

Cómo citar este artículo: RODRÍGUEZ, I. y SUCH, M.P. *La política turística española de apoyo a la renovación y reestructuración de destinos turísticos maduros: una valoración a partir de las experiencias piloto recientes* [en línea] Fecha de consulta: dd-mm-aa. En: ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno, 9 (25): 437-466, 2013. DOI: 10.5821/ace.9.25.3635. ISSN: 1886-4805.

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

SUPPORT POLICIES FOR THE RENOVATIONS AND RESTRUCTURATION OF MATURE TOURIST DESTINATIONS: A RETROSPECTIVE EVALUATION FROM CASE STUDIES

Key words: Tourism policy; restructuring and renovation; mature tourism destinations, emblematic pilot projects.

Abstract

The need for a reformulation of the touristic development model associated to the “sun and beach” formula in the Spanish Mediterranean coast have been present in the touristic policy over the last twenty years, which conducted to has led to the implementation of various strategies, programs and actions aimed at the improvement and renewal of the mature tourist destinations on the coast by the public and private sector. Along these lines, the analysis of the latest and most emblematic initiatives and projects undertaken is of interest for the best illustration of the complex reality in which processes of restructuring and renovation of coastal tourist destinations operate. For this reason, this paper discusses an analysis and inclusive synthesis for the four pilot restructuring projects promoted by the Tourism Administration in order to reflect on its nature, the execution level of its initial proposals and, at the same time, facilitate an easier understanding and assessment of the support policy for the mature destinations conversion. Analyzed pilot experiences have demonstrated positive effects in the renewal yet far from the fulfillment of large magnitude objectives, revealing the existing gap between what is projected from political arena and what is actually achieved in its implementation. This work tries to evaluate in a pioneer manner from a critical, objective and overall perspective, the performance of these projects.

LA POLÍTICA TURÍSTICA ESPAÑOLA DE APOYO A LA RENOVACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS MADUROS: UNA VALORACIÓN A PARTIR DE LAS EXPERIENCIAS PILOTO RECIENTES

RODRÍGUEZ, Isabel¹
SUCH, M^a Paz²

Remisión inicial: 01-07-2013

Remisión final: 02-05-2014

Palabras clave: Política turística; reestructuración y renovación; destinos turísticos maduros; proyectos piloto emblemáticos.

Resumen

La necesidad de reformulación del modelo de desarrollo turístico asociado a la fórmula sol y playa en el litoral mediterráneo español ha estado presente en la política turística a lo largo de los últimos veinte años, lo que ha conducido a la puesta en marcha de diferentes estrategias y programas de actuación dirigidos a la mejora y renovación de los destinos turísticos maduros del litoral a desarrollar por parte del sector público y privado.

Bajo este planteamiento, el análisis de las últimas y más emblemáticas iniciativas y proyectos emprendidos resulta de interés para la mejor ilustración de la compleja realidad en la que se desenvuelven los procesos de reestructuración y renovación de los destinos turísticos costeros. Por esta razón, el presente trabajo analiza y elabora una síntesis integradora de los cuatro proyectos piloto de reconversión de destinos maduros impulsados por la Administración turística con el propósito de reflexionar sobre su naturaleza, y nivel de ejecución de las propuestas contempladas, de forma que pueda realizarse una evaluación de la efectividad y alcance de esta política. Las experiencias piloto analizadas han demostrado tener efectos positivos en la renovación aunque lejos ha quedado el cumplimiento de los objetivos de mayor envergadura, poniéndose así de manifiesto el gap existente entre lo proyectado desde el ámbito de la política y lo efectivamente conseguido en su ejecución. Este trabajo trata de evaluar desde una visión crítica, objetiva y de conjunto el desempeño de dichos proyectos.

¹ **IsabelRodríguez:** Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas, Universidad de Alicante. Contacto: isabel.rodriguez@ua.es

² **M^aPazSuch:** Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas, Universidad de Alicante. Contacto: mp.such@ua.es

1. La política turística española orientada a la renovación de destinos turísticos maduros: una visión retrospectiva de su trayectoria

La reestructuración y renovación de los destinos turísticos maduros es, desde hace un par de décadas, una necesidad ampliamente reconocida por agentes públicos y privados, ante la percepción de crisis de algunos modelos y destinos turísticos, que se ha evidenciado en una pérdida de rentabilidad empresarial y social con notables consecuencias en el plano territorial y medioambiental. Y aunque parezca tratarse de un tema de actualidad, en realidad ha sido un objetivo presente desde los años noventa en la política turística española, que abordó esta necesidad de forma pionera desde programas de actuación específicos integrados en los Planes Marco de Competitividad del Turismo Español FUTURES I y II.

En el Marco del Plan FUTURES I se pusieron en marcha los primeros Planes de Excelencia Turística, instrumentos que perseguían dar respuesta a algunos de los signos de madurez de ciertos destinos turísticos, especialmente, de sol y playa. Cabe destacar estos planes por su carácter innovador que radica en la implantación de una nueva forma de trabajo basada en la cooperación y cofinanciación entre los tres niveles administrativos (con valoración positiva del compromiso de los empresarios turísticos) con el objetivo común de intervención en el ámbito de un destino turístico, por primera vez, desde un punto de vista global. El objetivo de estos planes era cuidar de determinados aspectos como acondicionamiento y mejora de playas, dotación de equipamientos y zonas verdes, señalización y diversificación de la oferta, entre otros, con especial énfasis en la introducción de criterios de sostenibilidad (Agenda Local 21, sistemas de gestión medioambiental, etc.). Por un lado, contaban con objetivos de mejora de lo previamente existente, en ocasiones, con el resultado de creación de elementos novedosos, especialmente en el ámbito urbano de los destinos turísticos (paseos, nuevos equipamientos, etc.). Por otro lado, contaban con objetivos más vinculados a la innovación como poner en valor nuevos recursos, crear nueva oferta complementaria y nuevos productos, etc. Según Beas (2012) durante el periodo de vigencia del Plan FUTURES I (1992-1995) se aprobaron 13 Planes de Excelencia Turística con un presupuesto total de 44,4 millones de €, la mayor parte de los cuales se localizó en el litoral mediterráneo.

Ante la buena acogida de estas primeras experiencias, el programa de los Planes de Excelencia se consolida durante la vigencia del Plan FUTURES II con la aprobación de 22 nuevos planes y continuó en el marco ya del Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE), que reforzó su implantación con mayor número de Planes aprobados y mayor asignación presupuestaria. En definitiva, estos instrumentos concebidos para dar respuesta al declive detectado en diferentes destinos turísticos maduros estuvieron vigentes entre 1992 y 2006. Algunos destinos que se integran en los Planes de Reconversión que se analizan a continuación fueron beneficiarios de estos Planes de Excelencia: Torremolinos (1993), Benalmádena (1994), Gran Canaria Sur (1994), Fuengirola (1997) y Playa de Palma (2001).

Pese a ser instrumentos altamente interesantes, estos Planes tuvieron moderada incidencia en la solución de los problemas asociados a la obsolescencia de los destinos tradicionales de sol y playa y en la diversificación de la oferta. Además, apenas se consiguió el objetivo de involucrar al sector privado y su capacidad para generar innovación se vio mermada por una financiación modesta y excesivamente canalizada hacia aspectos puntuales de mejora de la oferta, en especial, al acondicionamiento y equipamiento de playas y espacios públicos. Por tanto, sus

efectos fueron limitados, aunque hay que reconocerles el mérito de aplicar instrumentos de planificación para abordar la reestructuración turística y adoptar la escala local como ámbito preferente de las actuaciones público-privadas, así como la corresponsabilidad competencial y financiera de las administraciones, iniciando así una dinámica de trabajo coordinado, orientado a la mejora de la calidad y la renovación de los destinos.

En 2007 el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, aprobó el Plan del Turismo Español Horizonte 2020, que proponía reformular los modelos de desarrollo de los destinos, especialmente de los de sol y playa caracterizados como *maduros*. En el diagnóstico de este Plan se hace hincapié tanto en el deterioro medioambiental de un elevado número de destinos asociado a un excesivo y desordenado crecimiento urbanístico, como en la antigüedad de una parte de la planta de alojamiento.

Entre los ejes de acción de este plan destaca el de la sostenibilidad, que se aborda a través de diversas estrategias, consistiendo una de ellas en la articulación de un programa de recualificación de destinos turísticos maduros, cuyo propósito era impulsar su transformación para adaptarlos a los nuevos requerimientos de demanda y garantizar un mayor beneficio económico, social y medioambiental. A través de dicho programa se pretendía apoyar técnica y financieramente el desarrollo de proyectos extraordinarios de reconversión o modernización integral de un destino turístico maduro con proyección internacional, desarrollados y cofinanciados por las administraciones competentes y el sector empresarial con el propósito de implantación de un modelo turístico de futuro. Así, en el marco de este programa, se desarrollan, con carácter piloto, los cuatro siguientes proyectos extraordinarios: Playa de Palma (Mallorca), Costa del Sol Occidental (Andalucía), San Bartolomé de Tirajana (Gran Canaria) y Puerto de la Cruz (Tenerife).

Además se planteaba como uno de los programas del eje de la sostenibilidad del modelo con mayor efecto demostración, lo que ha motivado su elección como objeto de análisis de este trabajo. En principio, como punto de partida de estos proyectos se planteaba la necesidad de revisar los desarrollos turísticos con una visión a largo plazo, un enfoque innovador y creativo, la formulación de Planes Directores que definieran las actuaciones a seguir y la creación de sistemas de autogestión y autofinanciación para garantizar la viabilidad de los proyectos (consorcios).

De forma adicional, no sólo para estos proyectos piloto, sino en general para todos los destinos turísticos, se habilitó un Plan para favorecer el acceso a la financiación de proyectos que implicaran la puesta en marcha de un proceso global de reconversión o modernización integral, realizados con la participación activa de las distintas administraciones y del sector privado. En concreto se ha tratado de un sistema de préstamos (hasta un máximo de 25 millones de euros €) a largo plazo y bajo tipo de interés con cargo al Fondo Financiero del Estado para la Modernización de las Infraestructuras Turísticas (en adelante, FOMIT).

Paralelamente a la existencia de estos programas, pero en el marco ya de una difícil situación económica que exigía acelerar el proceso de cambio de los destinos maduros y el planteamiento de objetivos más ambiciosos, el Consejo Español de Turismo creó en 2010 un Grupo de Trabajo de Destinos Maduros para la competitividad y el reposicionamiento de España en el segmento de sol y playa, como una iniciativa pionera de cooperación entre

instituciones y sector privado con el objetivo de trabajar específicamente en el litoral mediterráneo. Fruto del debate generado en el seno de este Grupo de Trabajo, se aprobó en marzo de 2011 un Plan de revalorización de los destinos del litoral mediterráneo, Baleares y Canarias, denominado Plan Turismo Litoral Siglo XXI, con interesantes propuestas que quedaron sin aplicación al convertirse el plan en un mero ejercicio de diagnóstico conjunto.

Por su parte, el actual Plan Nacional e Integral de Turismo (en adelante, PNIT) presenta una cierta desconexión en relación a la trayectoria expuesta que, como se ha visto, se había seguido en los planes precedentes con el propósito de impulsar la renovación con actuaciones concretas y líneas de financiación específicas. En este Plan, no se encuentra mención expresa a los proyectos piloto impulsados en la etapa precedente aunque se mantiene el interés por la reconversión de destinos maduros, esta vez, concediendo especial importancia al impulso y la inversión procedentes del sector privado. Por tanto, se insta a la inversión privada aunque mantiene su voluntad de apoyo a los consorcios creados, así como de mantener las líneas de crédito de los fondos FOMIT para actuaciones de esponjamiento en destinos maduros.

En este contexto y en el marco de esta trayectoria resulta de especial interés analizar los cuatro planes de recualificación de destinos maduros como las iniciativas más recientes y todavía en marcha, con el objetivo de evaluar de forma crítica sus resultados así como las principales barreras encontradas en su aplicación práctica.

2. Ámbito territorial de los planes extraordinarios de reconversión integral

Los Planes considerados abarcan diferentes ámbitos territoriales caracterizados por modelos turísticos similares (producto sol y playa aunque con ligeras especializaciones-residencial u hotelero), en un estadio evolutivo común (se habla de madurez, de síntomas de declive, obsolescencia de la planta hotelera y de las infraestructuras, etc.). Por un lado, el Plan Qualifica de la Costa del Sol Occidental se localiza en la provincia de Málaga e integra ocho municipios: Torremolinos, Benalmádena, Fuengirola, Mijas, Marbella, Estepona, Casares y Manilva. En total, el Plan abarca unos 658 km² y 100 km de costa (Navarro, 2012: 203). Cuenta con 70.000 plazas hoteleras (Consortio Qualifica, 2013) aunque el modelo turístico predominante es el residencial. Se trata del Plan que mayor número de municipios integra y, por tanto, el de mayor ámbito territorial.

Por su parte, el ámbito de actuación del Plan de Reconversión Integral de la Playa de Palma se extiende a lo largo de 10 km en la bahía de su mismo nombre, entre los municipios de Palma y Lluçmajor. Se trata de un territorio fuertemente densificado con un proceso urbanizador y de ocupación del frente marítimo con edificios hoteleros y residenciales que se remonta a los años sesenta con la aprobación de cuatro planes parciales en el marco de los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) de Palma (1963) y de Lluçmajor (1965). El área total es de 10 km² y reúne a 30.000 habitantes, a los que se suman cerca de dos millones de turistas al año junto con 182 establecimientos turísticos (hoteles, apartoteles, hostales y apartamentos turísticos reglados), el 72% anteriores a 1970 y unas 43.073 plazas turísticas, de las cuales 19,35% son de cuatro estrellas, 63% de tres estrellas y, el resto (7.538 plazas), de menor categoría. Además, los planes generales de los dos municipios daban cabida a un crecimiento desorbitado de las plazas turísticas, superior al 568%, así como del número de viviendas (74%)

y de habitantes (46%) e, incluso, las dos Áreas de Reconversión Territorial que les afecta también favorecían nuevos crecimientos (1.799,50 m²) (González, 2010).

El ámbito de actuación del Plan de Rehabilitación de las Infraestructuras Turísticas de San Agustín, Playa del Inglés y Maspalomas se centra en el Sur de Gran Canaria y abarca los núcleos turísticos citados. Su ámbito está sometido a dos Planes Territoriales Parciales (en adelante, PTP), el PTP-8 para la Regeneración y estructuración del espacio consolidado de Playa del Inglés y el PTP-9 Ordenación del espacio entre las carreteras GC-1 y GC-500 en San Bartolomé de Tirajana. El Sur de Gran Canaria constituye uno de los centros turísticos más importantes de Canarias recibiendo alrededor de 2.300.000 turistas cada año pero, como en otros casos, presenta una importante obsolescencia de la planta de alojamiento hotelero, junto con un déficit en infraestructuras de saneamiento y servicios básicos (falta de recogida selectiva de basura y de transporte público).

Finalmente, el Plan para la Rehabilitación de las Infraestructuras Turísticas de Puerto de La Cruz en Tenerife comprende a este único municipio, referente incuestionable dentro de la oferta turística de las Islas Canarias. Se trata de un destino maduro que precisa un proceso de reforma y modernización. Como el propio Plan indica, el destino “entró desde 1980 en una fase de estancamiento, comenzando a presentar síntomas de declive y decadencia en la actualidad, acentuada por los efectos de la crisis internacional iniciada en 2007” (GESTUR Tenerife, S.A, 2012: 97). Es el único de los cuatro donde existe un predominio de la oferta hotelera (72%) frente a la extrahotelera (28%).

3. Caracterización de los planes de reconversión y objetivos iniciales

3.1 Programa de Recualificación de destinos de la Costa del Sol Occidental de Andalucía, “Plan Qualifica”

El plan comenzó a gestarse en 2005 aunque no se aprobó definitivamente hasta 2009. Pretendía dar respuesta a la pérdida de competitividad en términos de indicadores turísticos (gasto, ocupación, estancia media, etc.) al mismo tiempo que hacer una decidida apuesta por la sostenibilidad, con unos ambiciosos objetivos sociales (calidad de vida para residentes y turistas), económicos (aumentar la rentabilidad pública y privada), medioambientales y culturales (rehabilitación del patrimonio y del espacio turístico, diferenciación, etc.).

Se trata de un plan sectorial turístico aunque también contempla la intervención en el espacio urbano, incorporando para ello presupuesto de otros planes de la planificación propiamente territorial. Por tanto, es un plan que incorpora en su gestión aspectos mixtos turístico-territoriales.

3.2 Plan de Reconversión Integral de la Playa de Palma

La revalorización de la Playa de Palma se apoya en un sistema de planeamiento complejo ya que está constituido por diversos instrumentos de planificación estratégica (Plan de Acción

Integral) y urbanística (Máster Plan y Plan de Reconversión Integral). El Plan de Acción Integral (PAI) se concibe como la articulación, en un solo instrumento *transdisciplinario*, de los contenidos propios de la planificación estratégica, mientras que el Master Plan (en adelante, MP) constituye un instrumento urbanístico pero de carácter indicativo, siendo el Plan de Reconversión Integral (en adelante, PRI) el más importante. Este último, creado ex profeso por la Ley 8/2010, de 27 de julio, de Medidas para la revalorización integral de la Playa de Palma, se concibe como un plan de ordenación integral o global y queda definido como un instrumento de ordenación urbanística, turística y ambiental, de ámbito supramunicipal y de carácter transversal y, por tanto, con capacidad de afectar a otros planes territoriales, urbanísticos o sectoriales. Su cometido es definir la estructura, clasificación y calificación del suelo, los sistemas naturales, la ordenación de la edificación y las infraestructuras, así como el sistema de gestión que ha de regir el desarrollo urbanístico de Playa de Palma. Este plan está considerado el más complejo, ambicioso y novedoso de los cuatro destinos seleccionados en el marco del Plan de Turismo Español Horizonte 2020, con líneas de trabajo experimental y propuestas bastante originales (González, 2012:244).

Tanto el PAI como el PRI van a romper con los planes y las líneas de actuación puestos en marcha hasta ese momento entre las que primaban el embellecimiento urbano, los intereses turísticos sobre los urbanos y sociales y la renovación a través del crecimiento (González, 2012). Esta nueva generación de planes se caracteriza por los siguientes aspectos:

- adopción de la sostenibilidad como eje rector de todas las actuaciones: balance cero emisiones CO₂, 100% energías renovables en el 2050 y cero residuos a vertedero como objetivos prioritarios.
- apoyo a la rehabilitación urbana y búsqueda de mayor integración de las actuaciones propuestas, con atención a fines propiamente sociales y urbanísticos.
- nulo incremento de la población residente y disminución de la capacidad hotelera en un 50%.

Por su parte, el MP concretaba el modelo territorial para la Playa de Palma a partir de tres *espacios tractores* (Les Meravelles/Porciúncula, Can Pastilla/Ses Fontanelles y s'Arenal de Palma/s'Arenal de Lluçmajor), en los que se proyectaban las acciones más emblemáticas y con mayor efecto demostrativo, las llamadas *catedrales* en cuanto impulsoras de su revalorización y potenciadoras de nuevos productos. En cuanto al PRI, la ordenación propuesta se sustentaba en la revalorización integral sin crecimiento urbanístico y sin aumentar la presión inmobiliaria. Así, respecto al planeamiento vigente de los dos municipios afectados, se reducía el suelo urbanizable en un 27% y aumentaba el suelo no urbanizable en 16.63%, aunque aumentaba el suelo urbano en un 10,42% y mantenía sectores de suelo urbanizable para acoger las actuaciones emblemáticas.

Sobre la oferta de plazas turísticas, planteaba tres líneas de actuación: la rehabilitación integral de la edificación, en especial, de la hotelera, de manera que se redujeran sus emisiones de CO₂ del orden del 50%, tomándose como ejemplo el proyecto piloto del Hotel Iberostar Royal Cupido; una reducción del 50% de las plazas hoteleras, y un aumento de la categoría media hasta las 4 estrellas.

Respecto a la movilidad, se proponía garantizar la accesibilidad y reducir el tráfico de manera que se alcanzara un balance cero en CO₂ en los desplazamientos locales, así como una reducción del 44% de la externa. Se incluía la construcción del tranvía urbano de Palma, la utilización de energía renovable y el acceso rodado únicamente permitido a residentes y a clientes de hoteles con vehículos sin emisiones.

En el tema de la rehabilitación integral de la edificación preveía la redacción de un Plan Director de la edificación residencial y otro para la de tipo turístico y equipamiento complementario, que incluiría también la renovación de la red de dotaciones sociales, comerciales y terciarias, así como edificaciones de interés arquitectónico, cuya sostenibilidad habría de certificarlo un sello de calificación Verde Playa de Palma. La rehabilitación del parque de viviendas se extendía a todas aquellas de más de veinte años de antigüedad, es decir, el 80% del mismo. En concreto, entre 2011 y 2013 se proyectaba que 600 edificios estuvieran rehabilitados o en proceso de rehabilitación, lo que supondría una inversión media de 600 euros/m², financiada en un 50% por el Consorcio.

El presupuesto global para el desarrollo del PRI era de 3.962.927.915€, es decir, una inversión de 42.614,26 €/ plaza (turística más residencial), destinándose algo menos del 50% a la rehabilitación, repartiéndose a partes iguales entre la turística y la residencial. Después de esta partida y en orden de importancia, aparecía la correspondiente a las energías renovables (15%), la construcción de los equipamiento emblemáticos (14%), compra de todo el suelo urbanizable disponible para evitar la especulación (10%) y otras acciones diversas, un 14%.

Sin embargo, el pasado 13 de junio de 2013, la nueva Junta Rectora del Consorcio Playa de Palma aprobó la última redacción del PRI. El nuevo plan persigue la transformación física y funcional de Playa de Palma, incentivar la inversión y reinversión privada, la reinversión pública en el destino y priorizar el sector turístico, la reforma y la excelencia. Los efectos buscados serán de tipo residencial y turístico con una inversión pública de 104 millones y una inversión privada de 469 millones. Se afirma que la filosofía del nuevo PRI es radicalmente contraria a la del anterior, en cuanto que el precedente apostaba por las grandes obras públicas y las expropiaciones, mientras que el actual opta por facilitar la inversión privada y la reconversión.

3.3 Plan de Rehabilitación de las Infraestructuras Turísticas de San Agustín, Playa del Inglés y Maspalomas

Se plantea como un plan sectorial estratégico en cuya redacción se tienen en cuenta las determinaciones contenidas en el PTP-8 y PTP-9 integrando por tanto sus objetivos y disposiciones. Lobería (2012) apunta que, como en el Plan Qualifica, algunas líneas estratégicas se cruzan con las estrategias de los planes de ordenación y son estos propios planes, generalmente con más dotación presupuestaria, los que asumen esas líneas de actuación.

El PRI, a modo de plan director, debía perseguir alguno de los siguientes objetivos: la mejora y renovación de los equipamientos y dotaciones que redundaran en una mayor calidad del espacio turístico urbano; la potenciación de los recursos turísticos, la diversificación de la oferta alojativa y complementaria de ocio; la implantación de servicios de información turística, la

inversión privada en la renovación edificatoria y comercial e implantación de actividades complementarias.

3.4 Plan para la Rehabilitación de las Infraestructuras Turísticas de Puerto de la Cruz, Tenerife

Puerto de la Cruz fue el último destino en incorporarse a este tipo de planes de reconversión. Se enmarca en el Plan Horizonte 2020 y en el Acuerdo por la competitividad y la calidad del turismo en Canarias 2008-2020, suscrito en enero de 2008 por el Gobierno de Canarias, los Cabildos Insulares, la Federación Canaria de Municipios (FECAM), las organizaciones empresariales y las Cámaras de Comercio. Este acuerdo perseguía lograr un modelo de desarrollo más sostenible y duradero para el archipiélago, especialmente respetuoso con el medio ambiente, los recursos naturales y el patrimonio cultural, socialmente equilibrado y generador de riqueza económica. En este sentido, los objetivos del Plan se centran en actuaciones que redunden en una mayor calidad del espacio urbano (mejora y renovación de equipamientos y dotaciones e incentivo de la inversión privada en la renovación edificatoria), diversificación de la oferta alojativa y complementaria de ocio, así como la potenciación de recursos turísticos del municipio.

Se trata de un plan integrador de las políticas turística y territorial-urbanística. Como en el caso anterior, paralelamente a su elaboración, se inició la redacción de un Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad del destino (PMM) como instrumento que diera ejecutividad al plan y permitiera la concreción de la ordenación urbanística e, incluso, la ejecución de determinadas actuaciones planteadas a partir de las estrategias y propuestas recogidas en aquel. El PMM se crea al amparo de la Ley 6/2009, de Medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo de Canarias, que pretende “asumir el grave problema del aumento de la oferta turística y la obsolescencia hotelera que debe afrontarse con medidas estables de contención de la ocupación del territorio, nueva oferta de calidad y rehabilitación o sustitución de las camas existentes”³. Por esta ley también se crean nuevas figuras e instrumentos para actuar de forma inmediata en la rehabilitación urbana de los núcleos turísticos.

Por tanto, la naturaleza de estos dos últimos planes de rehabilitación canarios es sectorial en el sentido que debe definir el posicionamiento del destino turístico y aportar medidas para su competitividad y, a la vez, se trata de planes de carácter eminentemente territoriales y urbanísticos orientados a la rehabilitación de infraestructuras a través de la citada figura de los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la competitividad.

³ Ley 6/2009, de Medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo de Canarias. *Boletín Oficial de Canarias*, 12 de mayo de 2009, 89. pp.10089-10114. (vid. Exposición de motivos p. 10090)

4. La introducción de los consorcios como fórmula de gestión turística

Con la fórmula de los consorcios y sobre la base de la acción coordinada de las administraciones implicadas, se pretendía garantizar una mayor operatividad en la gestión de todos los temas relacionados con la renovación de las zonas turísticas maduras, a partir del análisis y diagnóstico de la situación de partida de los propios destinos.

Por lo que respecta a la composición de los consorcios, éstos incorporaban a la Administración estatal, regional, consejos/cabildos insulares (en su caso) y administración local de los municipios implicados (Tabla 1). Únicamente el Plan Qualifica incorpora más actores que el resto de consorcios (sector empresarial y sindicatos). A priori, este hecho podría suponer más dificultades para la generación de consenso aunque, como se verá más adelante, no ha sido el caso.

Tabla 1. Fecha de constitución y entes integrantes de los diferentes Consorcios

Consorcio	Constitución	Entes integrantes
Consorcio para la Mejora y el Embellecimiento de la Playa de Palma	12/12/2004	Secretaría General de Turismo del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Comunidad Autónoma de Baleares, Consejo Insular de Mallorca y Ayuntamientos de Palma de Mallorca y Lluçmajor.
Consorcio Qualifica	15/09/2008	Administración estatal (Ministerios de Medio Ambiente, Industria, Turismo y Comercio, y Fomento), regional (Junta de Andalucía), provincial (Diputación de Málaga), local (de los 8 municipios integrantes), sector empresarial (Confederación de Empresarios de Andalucía) y sindicatos (Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores de Andalucía).
Consorcio Urbanístico para la Rehabilitación de las Zonas Turísticas de San Agustín, Playa del Inglés y Maspalomas	3/11/2008	Instituto de Turismo de España, Comunidad Autónoma de Canarias, Cabildo Insular de Gran Canaria y Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana.
Consorcio urbanístico para la rehabilitación de Puerto de la Cruz	20/07/2010	Administración estatal (Turespaña), regional (Comunidad Autónoma de Canarias), insular (Cabildo Insular de Tenerife) y local (Ayuntamiento de Puerto de la Cruz).

Fuente: Elaboración propia a partir de la Secretaría de Estado de Turismo (<http://www.minetur.gob.es/turismo/desarrollo-sostenibilidad/Paginas/destinos-maduros.aspx>).

Estos consorcios incorporan un elemento de innovación como modelo de gestión en el que imperan los principios de cooperación (económica, técnica y administrativa), la interlocución para el planteamiento y consenso de actuaciones, así como la ejecución conjunta. De hecho, el Consorcio Qualifica, se considera a sí mismo pionero en este sentido (Consorcio Qualifica, 2013), ya que era la primera vez que se utilizaba en nuestro país la figura del consorcio con el objetivo de *recualificar* un destino maduro.

No obstante, cada consorcio se crea con unos cometidos específicos y tres de ellos se han convertido en órganos de gestión urbanística excepto el Consorcio Qualifica, el único al que no se le conceden competencias plenas en esa materia aunque “puede ejecutar obras de construcción de equipamientos, dotaciones e instalaciones” (BOJA nº 31 de 16/02/2009).

El Consorcio para la Mejora y el Embellecimiento de la Playa de Palma se creó con el fin de aunar la colaboración económica, técnica y administrativa de las entidades firmantes, en la gestión de un Plan de Renovación Turística. Este consorcio, se transformó en urbanístico el 20 de marzo de 2007, creándose también en el año siguiente la figura de la Comisionada del Gobierno de España con la misión de impulsar el Plan de Reconversión de la Playa de Palma desde la propia administración central, cargo que recaería en Margarita Nájera, gerente también del consorcio. Bajo esta nueva naturaleza jurídica, éste se convertía en un órgano de gestión urbanística que integraba las competencias de las administraciones partícipes con facultades para formular la nueva ordenación del ámbito afectado y para ejecutar o promover las actuaciones urbanísticas y las obras de infraestructura y nuevos equipamientos, así como, si fuera conveniente, su gestión.

Por su parte, el Consorcio Urbanístico para la Rehabilitación de las Zonas Turísticas de San Agustín, Playa del Inglés y Maspalomas se creó en los mismos términos que el anterior en cuanto órgano facultado para formular y ejecutar la nueva ordenación del ámbito de actuación. Incluso, se contemplaba la posibilidad de asumir las competencias que se derivaran de la delimitación de San Agustín, Playa del Inglés y Maspalomas como áreas de rehabilitación integral al amparo de lo dispuesto en el artículo 144 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias (BOE nº 27 de 31/01/2009). Bajo este planteamiento, el consorcio, dotado de competencias jurídico-administrativas y urbanísticas, asumía la gestión del plan de rehabilitación a elaborar con carácter integral, lo que garantizaba una visión de conjunto común para todos los espacios incluidos en su área de actuación.

En el Consorcio Urbanístico del Puerto de la Cruz también se integran y coordinan expresamente políticas turísticas y de carácter territorial y urbanístico, tal y como recogen los convenios y estatutos del Consorcio (BOC nº 152 de 4/08/ 2010). Así pues, a este consorcio dotado de las mismas facultades que el anterior, le corresponden todas las competencias urbanísticas de planeamiento y ejecución de las administraciones firmantes que no tengan carácter intransferible, aspecto que le habilita a tramitar la contratación y ejecución de obras que contemple el PRI. En este sentido está facultado, entre otros, para: a) redactar, tramitar y aprobar, modificar o revisar instrumentos de planeamiento y de gestión para la ejecución de la ordenación urbanística; b) instar a las administraciones local o regional a revisar los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territoriales y urbanísticos, si fuera necesario para los fines del Plan.

Uno de los elementos de éxito de estos consorcios se vincula a su mayor capacidad de gestión que, por lo menos en algunos casos, se ha traducido en agilidad de los trámites burocráticos administrativos y mayor operatividad de la gestión en manos de los técnicos de los consorcios.

5. Tipología de actuaciones contempladas y grado de ejecución alcanzado

5.1 Programa de Recualificación de destinos de la Costa del Sol Occidental de Andalucía, “Plan Qualifica”

Aunque la dotación inicial presupuestada fue de 335 millones de euros (Navarro, 2012), estimada en 2006, un periodo pre-crisis, la ejecución final ha sido mucho menor (alrededor de 100 millones, es decir, un 30%). Sin embargo, ha sido el que ha contado con más recursos y el más efectivo en cuanto a número y nivel de ejecución de las actuaciones propuestas (Tabla 2). Según la última memoria de actividades del Consorcio (2013) la cartera de proyectos se ha estructurado en las siguientes áreas:

- Medio urbano y espacio turístico, que comprende tres tipos de intervenciones: equipamientos litorales (renovación de paseos marítimos, puertos deportivos) culturales (construcción y acondicionamiento de centros de interpretación) y el grueso de las actuaciones que se ha centrado en la renovación urbana (remodelación de avenidas con especial énfasis en la rehabilitación de centros históricos). Un total de 6 actuaciones han sido finalizadas, una se encuentra en fase de ejecución y otras 6 en proceso de tramitación. La financiación ha sido 100% pública y algunas actuaciones encontraron sinergias para su financiación con las posibilidades que brindaba el Plan E estatal.
- Frente litoral y medioambiente, con actuaciones centradas en la mejora de la calidad medioambiental, acondicionamiento de playas (accesibilidad, limpieza, accesos...), así como actuaciones en entornos naturales y recursos turísticos. El número de actuaciones finalizadas en esta área ha sido de 4, estando 5 proyectos en ejecución y 5 en tramitación.
- Empresa y producto turístico, con dos únicos programas. El de renovación hotelera con intervención en un total de 42 hoteles que suponen alrededor de un 20% de la oferta hotelera de 2008 (Navarro, 2012). Es el único programa en el que la inversión ha sido privada aunque con una subvención importante del gobierno regional. El otro programa es el de potenciación de nuevos productos turísticos y la implantación del Sistema Integral de Calidad Turística en Destino (en adelante, SICTED). Las actuaciones más recientes del consorcio (2013 y 2014) han sido la elaboración del Plan SICTED y la creación de clubes de producto centrados en congresos y reuniones (MICE) y ocio (*Fun&Sun*) en un intento de renovar la oferta y convertir la Costa del Sol Occidental en el *resort de ocio más grande de Europa*.
- Información turística que contempla actuaciones orientadas a la mejora de la señalización turística, remodelación de oficinas de turismo, aplicaciones para dispositivos móviles y web turística, todavía en proceso de ejecución.

Tabla 2. Grado de ejecución de las actuaciones programadas

Áreas de intervención y actuaciones	Presupuesto	Estado
A1. Medio Urbano y Espacio Turístico		
Presupuesto \cong 10M €		
Origen de la financiación: 80% Administración regional-20% Ayuntamientos		
A) Intervención en equipamientos litorales		
- Renovación de paseo marítimo en Torremolinos	1.618.879	Finalizado
- Plan de actuación en el Puerto Deportivo de Marbella	1.850.000	Finalizado
B) Intervención en equipamientos culturales		
- Construcción Centro de interpretación Las Viñas	900.000	Finalizado
- Construcción Centro de integración intercultural del turista en Casares	2.901.182	En tramitación
- Acondicionamiento del Museo Ciudad Torremolinos	842.853	En tramitación
C) Renovación urbana		
- Renovación y reformas en C/Lomillas en Benalmádena	1.138.550	Finalizado
- Remodelación y mejora Avda. Antonio Machado en Benalmádena	1.248.782	En tramitación
- Remodelación varias calles en Benalmádena	302.325	En tramitación
- Remodelación Avenida Jesús Cautivo en Fuengirola	1.213.098	Finalizado
- Rehabilitación centro histórico Fuengirola	1.185.232	En ejecución
- Obras de urbanización centro histórico de Mijas	1.200.000	Finalizado
- Remodelación plaza de la Virgen en Mijas	4.850.000	En tramitación
- Rehabilitación turística casco urbano Estepona	1.500.000	En tramitación
A2. Frente litoral y medio ambiente		
Presupuesto \cong 8,4M €		
Origen de la financiación: Partes iguales Administraciones central, regional y local		
A) Mejora de la calidad medioambiental		
- Modernización de infraestructuras y mejora calidad ambiental en Torremolinos	2.242.059	En ejecución
- Remodelación Plaza Solymar y entorno	387.000	En tramitación
B) Actuaciones en la franja litoral		
- Mejoras en el frente litoral de Torremolinos	1.055.688	En ejecución
- Mejora ambiental y accesibilidad playas Benalmádena	1.618.047	En tramitación
- Acondicionamiento acceso playa El Ejido en Fuengirola	1.640.806	En tramitación
- Acondicionamiento y revalorización playas Mijas	1.217.981	En ejecución
- Sendero y paseo marítimo Marbella	1.975.903	Finalizado
- Plan integral adecuación de accesos frente litoral Marbella	4.850.000	En ejecución
- Acondicionamiento estético-funcional Playa Chica Casares	500.000	Finalizado
C) Actuaciones en entornos naturales		
- Remodelación entorno castillo Bil-Bil en Benalmádena	487.297	En tramitación
- Parque Fluvial en el Río Fuengirola. Fase I	1.100.652	Finalizado
- Parque Fluvial en el Río Fuengirola. Fase II	1.591.243	En tramitación
- Remodelación entorno de El Faro en Estepona	900.000	En ejecución

- Sendero peatonal Castillo de la Duquesa Manilva	745.839	Finalizado
A3. Empresa y producto turístico		
Presupuesto renovación hotelera \cong 34M €		
Origen de la financiación: privada y aportación Administración regional: 8.163.312		
Presupuesto nuevos productos: 1 M €		
Origen de la financiación: Administración central y regional		
A) Renovación planta hotelera	34.976.180	Finalizado
B) Potenciación de nuevos productos turísticos: Programa de Clubes de Producto y Sistema Integral de Calidad Turística en Destino (SICTED)	1.025.000	En ejecución
A4. Información turística		
Origen de la financiación: Administración central y regional		
A) Señalización turística	1.300.000	En ejecución
B) Sistema integral de información turística	1.000.000	En ejecución

Elaboración propia a partir de Consorcio Qualifica (2013) y Navarro (2012).

5.2 Plan de Reconversión Integral de la Playa de Palma

En su etapa anterior a la de convertirse en un consorcio urbanístico, según sus estatutos aprobados en 2005 como Consorcio para la Mejora y el Embellecimiento de la Playa de Palma, sus primeras actuaciones llevadas a cabo fueron la elaboración de un Plan Estratégico de Recomendaciones para la Mejora y Embellecimiento de la Playa de Palma (2006), que incluía un centenar de recetas con la intención de rejuvenecer el destino, pero referidas exclusivamente a los establecimientos turísticos y sin trascender al tejido urbano y social. Las actuaciones realizadas entre 2005 y 2007 aparecen en la Tabla 3.

Tabla 3. Actuaciones ejecutadas entre 2005 y 2007

Actuaciones	Importe	Inicio
Acondicionamiento y mejora de la segunda línea de la Playa de Palma	493.758,53 €	12/01/2006
Plaza pública de Lluçmajor con Oficina de Turismo	399.383,32 €	12/10/2006
Mejora alumbrado público c/ Mar Menor, Mar Egea, Mar Jònica i Mar de Java	148.888,01 €	15/05/2007
Demoliciones antiguas dependencias municipales de Lluçmajor	163.000,00 €	15/05/2007

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://consorcioplatjadepalma.es/>

Tras constituirse en Consorcio urbanístico, las primeras actividades se centraron en el encargo de estudios y elaboración de planes, mientras que por lo que atañe a los proyectos concretos, en el marco del convenio de colaboración firmado el 13 de agosto de 2009 entre Turespaña y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, éstos se agrupaban en tres bloques. El primero dedicado a un conjunto de 7 obras de infraestructura urbana (soterramiento de contenedores, canalizaciones pluviales, puntos verdes, accesos peatonales, parque acuático, etc.), el segundo a proyectos de sostenibilidad y protección del territorio que, junto con el derribo de un hotel, incluía la adquisición de suelo (*Ses Fontanelles* y *La Porcíncula*) y, por último, el tercero

contenía la redacción de los dos proyectos de transformación de las áreas de Can Pastilla y el Arenal de Lluçmajor, junto con otro relativo a los caminos rurales. A través de este convenio, Turespaña se comprometía a financiar los proyectos con una suma total de 83,5 M€, que haría efectiva a través de un primer desembolso de 10 M€ en 2009 y la cantidad restante en los años siguientes, pues se fijaba un plazo límite de seis años para su ejecución.

Por parte del Consorcio, entre las acciones inmediatas se señalaban el esponjamiento de los primeros edificios para iniciar la reurbanización urbana, la puesta en marcha de dos concursos de arquitectura para los proyectos emblemáticos, la presentación de cinco paseos e itinerarios, la construcción del paseo a *Cap Endorroc* y el inicio de la rehabilitación urbana. Esta última se inició como proyecto piloto, a principios de 2011 con diez manzanas repartidas entre Can Pastilla, *S'Arenal-Palma* y *S'Arenal-Lluçmajor*, estimándose el coste por vivienda alrededor de 40.000 € con una subvención del 53% abonada por el Consorcio. Sin embargo otros proyectos previstos desde el año 2010 están todavía sin licitar como el paseo de *Cap Endorroc*, la mejora del sistema bombeo de aguas residuales a Lluçmajor, la regeneración de las canalizaciones de aguas pluviales, etc.

La aprobación del PRI estaba prevista para mayo de 2010, pero la falta de consenso y la oposición vecinal ante el derribo de 91 viviendas en Can Pastilla así como el malestar de los hoteleros, entre otras razones de orden político, condujo a la revocación y anulación de su aprobación inicial el 15 de noviembre de 2010. Tras este estancamiento y hasta lo que se puede considerar una nueva etapa en la andadura del Consorcio marcada por los cambios en los cargos directivos y composición de la Junta Rectora, hasta mediados de 2011, se ejecutaron los siguientes actuaciones (Tabla 4).

Tabla 4. Proyectos de obra adjudicados y finalizados por el Consorcio Platja de Palma

Actuaciones	IMPORTE(€)	INICIO	FIN
Mejora de pavimentos, canalizaciones e instalaciones de alumbrado público:			
- entre c/Atenas y Camí Can Alegría	711.213	23/01/10	10/04/10
- entre c/Amílcar y Torrent dels Jueus	333.954	23/01/10	30/03/10
- entre c/Trobadors y c/Amílcar	354.822	23/01/10	10/04/10
- entre c/Trobadores y Av. Son Rigo	720.172	23/01/10	10/03/10
Mejora pavimentos y alumbrado público entre antigua vía del tren y c/Dragonera	542.289	23/01/10	30/03/10
Mejora de pavimentos entre antigua vía del tren y Avda. Miramar	619.826	23/01/10	23/03/10
Obras de mejora del pavimento e iluminación del entorno de la oficina de la Policía Local en Plaza Maravillas	80.476	29/11/10	25/01/11
Derribo del Hotel Playa Náutico	282.840	15/10/10	05/05/11
Implantación de alumbrado tipo LED en la C/ Calamar de Can Pastilla	26.572	02/05/11	06/05/11
Mejora del pavimento en varias calles de s'Arenal de Lluçmajor	131.372	12/04/11	12/05/11

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://consorciplatjadepalma.es>

Por tanto, desde su creación, el conjunto de obras adjudicadas por el Consorcio ha ascendido a un total de 5.012.536 € y prácticamente todas han consistido en mejora de pavimentos, canalizaciones e instalaciones de alumbrado eléctrico, junto con la demolición de un hotel. Sin embargo la inversión privada ha sido substancialmente menor, destacándose únicamente la remodelación del hotel Iberostar Royal Cupido de tres estrellas a cuatro con medidas de eficiencia energética y reducción de CO₂.

Por su parte, en la etapa actual, el nuevo PRI plantea, con el objetivo de generar más espacio, crear zonas agradables, poner en valor el paseo y romper la monotonía, la ejecución de un total de 67 propuestas de intervención en distintos tipos de suelo entre las que destacan la apertura de una Gran Vía y creación de una plaza mayor en Can Pastilla, el proyecto de playa Tranquila en Ses Fontanelles y Gran Paseo Marítimo en Les Maravilles, actuaciones que ya se contemplaban en el anterior (ver Tabla 5).

En el suelo urbano, el PRI contempla tres tipos de intervención y, en concreto, destacan las operaciones de rehabilitación urbana en zonas donde predomina el uso comercial y hotelero, a través de 5 Planes de Reforma Interior (PERI) para las zonas del Arenal de Palma y el Arenal de Lluçmajor. También plantea la creación de un gran parque, una serie de corredores paisajísticos y conectores ambientales, junto con otro proyecto de adecuación del frente litoral.

Por otro lado, las operaciones en suelo urbanizable se orientan al reequipamiento turístico y rehabilitación de ámbitos urbanos, ya que quienes emprendan proyectos de renovación urbana se verán compensados con un aprovechamiento urbanístico en este tipo de suelo que, en cuanto a usos asignados, establece un 59% destinado a uso comercial y servicios, un 32% a uso hotelero, incluyendo reservas para hoteles de cinco estrellas, y un 9% a uso residencial. Además, también hay que tener en cuenta que para favorecer el proceso de la renovación, el Decreto Ley 1 /2013, de 7 de junio, de *Medidas urgentes de carácter turístico y de impulso de las zonas turísticas maduras*, arbitra mecanismos de carácter urbanístico para agilizar la aprobación de las modificaciones de los PGOU de los municipios afectados o favorecer la adquisición de plazas turísticas gestionadas por el organismo Consorcio Bolsa de Alojamientos Turísticos.

Según recoge la Memoria de Ordenación del plan, las grandes obras arquitectónicas e infraestructuras de orden público y las operaciones de esponjamiento o adquisición de suelo público se reconducen a través de otras fórmulas. En concreto, se recurre a los mecanismos de la gestión urbanística y a la cesión gratuita de suelo para equipamientos, espacios libres o para operaciones de transferencia de aprovechamientos o esponjamiento urbano.

La inversión necesaria destinada a la puesta en marcha de las actuaciones programadas se cifra en 469 M € a sufragar por las administraciones públicas y la iniciativa privada y, respecto a esta última, establece el criterio de que las inversiones en operaciones de las que se espera obtener un retorno en términos monetarios, sean asumidas por los agentes particulares. En concreto, un 78% de la inversión (365 M€) correspondería a inversión privada destinada principalmente a proyectos de rehabilitación urbana y, de hecho, un 45% de la inversión total estimada (210 M€) se dirigiría a la renovación y modernización del sector turístico, que deberían impulsar los agentes privados. Otra importante partida a cargo de la iniciativa privada es la rehabilitación y renovación de la edificación residencial (75 M€).

Tabla 5. Actuaciones contempladas en el nuevo PRI Playa de Palma (en millones de €)

Inversiones previstas	Inversión total	Financiación pública	Financiación privada
PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURAS VIARIAS	19,25	19,25	
PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURAS URBANAS	54,70	42,90	11,80
-Mejora canalización red pluviales-saneamiento Playa de Palma, Control calidad aguas baño-ampliación emisario, Cierre anillo agua regenerada, infraestructuras subterráneas y soterramiento de contenedores	42,00	42,00	
- Puntos verdes. Recogida de residuos	1,20	0,40	0,80
- Implantación red de calor-frío desde planta de biocombustible	11,50	0,50	11,00
PROYECTOS DE REHABILITACIÓN URBANA	339,65	15,55	324,10
- P.E. Recuperación ambiental y paisajística del <i>Torrent dels Jueus</i>	4,80	3,60	1,20
- 5 PERI 1 G Cicerol-Aparcamientos	15,85	1,45	14,40
- Renovación y modernización del sector turístico	210,00		210,00
- Rehabilitación y renovación edificación residencial	75,00		75,00
- Programa de rehabilitación y mejora edificación tradicional	10,35	1,35	9,00
- Plan Especial Gran Vía Can Pastilla, rehabilitación y mejora ámbito comercial	4,00	1,00	3,00
- P.E. promoción y modernización sector comercial	12,65	1,15	11,50
- Nuevos equipamientos urbanos	7,00	7,00	
PROYECTOS DE MEJORA DEL ESPACIO URBANO	13,26	5,85	7,41
Plantación arbolado y adecuación principales vías acceso y seis corredores paisajísticos			
PROYECTOS DE MEJORA MEDIOAMBIENTAL	31,00	13,50	17,50
- Adecuación espacio libre <i>Ses Fontanelles</i> y canal de <i>Sant Jordi</i>	0,80	0,80	
- Adecuación paseo marítimo y playas	6,00	6,00	
- Implementación certificación ambiental	0,20	0,20	
- Plan rehabilitación medioambiental edificios. turístico-residencial	11,00	1,00	10,00
- Plan rehabilitación medioambiental edificaciones residenciales	6,90	0,90	6,00
- Plan rehabilitación medioambiental de los equipamientos	2,50	2,50	
- Adecuación parque del <i>Torrent de Son Veri</i>	3,00	1,50	1,50
- Adecuación parque <i>Sant Cristófol</i>	0,60	0,60	
PROYECTOS DE MEJORA DE LA MOVILIDAD	11,55	7,00	4,55
- Nueva ordenación viaria, mejora transporte público, nuevos aparcamientos, red carril bici, red eléctrica para vehículos, etc.			
TOTAL	469,41	104,05	365,36

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://consorciplatjadepalma.es>

5.3 Plan para la Rehabilitación de las Infraestructuras Turísticas de Puerto de la Cruz, Tenerife

La financiación inicial para el PRI, así como los gastos de funcionamiento del consorcio urbanístico ascendió a 5.799.999 € financiado con cargo a las aplicaciones presupuestarias de las Administraciones firmantes (BOC nº 152 de 4/08/2010) con el siguiente desglose: Turespaña (2 M€), Gobiernos de Canarias (1.999.999€), Cabildo Insular de Tenerife (1.5 M€) y Ayuntamiento (300.000€). Además de estas aportaciones de los miembros, se contemplaban otras fuentes de financiación futuras como cánones por concesiones de servicios públicos; venta de bienes patrimoniales; subvenciones, ayudas o créditos; ingresos provenientes de otros convenios con Administraciones, empresas privadas, entidades públicas, propietarios de

terrenos y edificaciones; tasas e impuestos por licencias delegadas por el Ayuntamiento. Con esta dotación, el Consorcio estaba obligado a ejecutar las actuaciones previstas en el PRI hasta el importe total disponible y con un plazo máximo de 31 de diciembre de 2013, con independencia de la continuidad del Consorcio.

El Plan contempla 3 líneas estratégicas (Destino, Promoción y Gestión) de las cuales interesa para los efectos de esta investigación la primera de ellas, que incorpora como objetivos: mejorar infraestructuras y planta de alojamiento, potenciar recursos e impulsar un destino innovador, sostenible, competitivo y de calidad. El Plan contemplaba un cronograma de inversiones en un horizonte temporal de 2012 a 2022 con un presupuesto total orientativo para la línea estratégica de Destino de 617.832.708 €, siendo ésta la partida con mayor dotación en relación a las líneas de Promoción y Gestión. Las actuaciones prioritarias a ejecutar se aprobaron en 2008 y la cartera de proyectos se ha estructurado en los siguientes programas (ver Tabla 6):

- Programa de actuaciones en el espacio público, concretamente, en tres zonas: en el casco histórico, en el exterior del mismo y en Punta Brava (espacio en el frente litoral en cuyo entorno se encuentran los jardines y paseos peatonales diseñados por Cesar Manrique).
- Programa de actuaciones en el espacio privado, centrado en la rehabilitación y mejora de la planta de alojamiento. Este plan da especial importancia a la obsolescencia de la planta hotelera como elemento indicador de un destino turístico obsoleto y, según el mismo, el 72% de los establecimientos y de las plazas tienen más de 30 años en el mercado y tipologías volumétricas obsoletas (en el sentido de escasa inversión en operaciones de renovación y nuevos servicios) como consecuencia de la generalización en Canarias del modelo resort.
- Actuaciones en equipamientos privados
- Si se atiende al grado de desarrollo del plan en razón a las actuaciones acometidas, hay que señalar que el plan prevé tres horizontes temporales de intervención para su ejecución. Una primera fase de recuperación del destino (2012-2013), una segunda de revitalización (2014-2017) y una última de relanzamiento (2018-2022). Teniendo en cuenta esta programación temporal, los proyectos promovidos hasta el momento se han centrado principalmente en el espacio público, principalmente con obras destinadas a mejorar algunos equipamientos y paseos, con alguna operación de mayor calado como la construcción de un aparcamiento y la rehabilitación de un elemento de interés histórico-cultural (Castillo San Felipe). En total se han puesto en marcha 18 proyectos, de los cuales media docena se reparten entre el casco antiguo y en el frente litoral, dedicándose el resto a dotaciones de tipo cultural y a la regeneración de una de las playas fetiches del municipio. Aunque el calendario de inversiones recoge también operaciones en el espacio privado en la primera fase de actuación, sólo se ha abordado la renovación hotelera, mientras que la creación de grandes equipamientos se pospone a la etapa de revitalización, cuando también se prevé que estarán en desarrollo los proyectos de renovación de la planta de alojamiento turístico.

Tabla 6. Estado de las actuaciones contempladas en el espacio público y privado

Líneas, Programas y Actuaciones	Presupuesto	Estado
Línea estratégica 1: Inversión en el espacio físico del Destino		
P1. Programa de actuaciones en espacio público		
Actuaciones totales contempladas: 26 en el casco histórico, 21 exteriores al caso histórico y 7 en Punta Brava Presupuesto 2012-2022: 617.832.708€		
- Mejora y adecuación de la Plaza Benito Pérez Galdós	257.866,23	Finalizada
- Punto de recarga de vehículos eléctricos	Subvención IDAE	Finalizada
- Acondicionamiento C/Mequínez	656.287	En ejecución
- Mejora y adecuación de la C/La Hoya	1.002.779	En ejecución
- Adecuación y ampliación del Jardín Botánico	5.500.000	En ejecución
- Rehabilitación y acondicionamiento del Castillo San Felipe	407.456	Próx.ejecución 2013-14
- Acondicionamiento C/Retama	378.630	Próx.ejecución 2013-14
- Adecuación y mejora paseo de la costa entre Hotel Semíramis y el Mirador de Agatha Christie.	596.189,06	Próx.ejecución 2013-14
-Mejora y adecuación del paseo San Telmo	1.691.453,97	Próx.ejecución 2013-14
- Recuperación y embellecimiento C/Quintana	1.500.000	Próx.ejecución 2013-14
- Regeneración de la playa Martiánez	5.100.000	Próx.ejecución 2013-14
- Concurso aparcamiento plaza Constitución	7.219.928,57	Próx. ejecución 2013-14
- Adecuación y mejora paseo de la costa entre el mirador de Agatha Christie y el mirador de La Paz	646.134,24	En redacción o próx. redacción (a Dic. 2012)
- Adecuación del paseo de los cipreses	403.694,79	En redacción o próx. redacción (a Dic. 2012)
- Adecuación del paseo de San Amaro	1.080.000	En redacción o próx. redacción (a Dic. 2012)
- Recuperación de fachadas en el Paseo San Telmo	290.230,57	En redacción o próx. redacción (a Dic. 2012)
- Recuperación de fachadas en Calle Quintana	122.907,11	En redacción o próx. redacción (a Dic. 2012)
-Sala de interpretación César Manrique	575.322	En redacción o próx. redacción (a Dic. 2012)
P2. Programa de actuaciones en el espacio privado		
Actuaciones totales contempladas: 27 establecimientos hoteleros con actuación de rehabilitación y mejora		
P3. Programa de actuaciones en equipamientos privados		
Actuaciones contempladas: 8 en equipamientos recreativos, de ocio y culturales (ampliación, rehabilitación, etc.)		

Elaboración propia a partir del Consorcio de Rehabilitación Puerto de la Cruz, 2014.

Como paso importante para lograr la materialización del programa de actuaciones, el Consorcio urbanístico y la Asociación Hotelera y *Extrahotelera* de Tenerife, La Palma, La Gomera y El Hierro (en adelante, ASHOTEL) firmaron un convenio de colaboración en 2012 para la tramitación de 38 convenios con hoteleros y empresarios para la mejora del paisaje urbano y la movilidad en la ciudad turística. De ellos, 24 corresponden a la rehabilitación de alojamientos turísticos (hoteles y apartamentos). Con esta actuación por importe de 123 millones de inversión se pretendía la rehabilitación de más de 7.000 plazas –el 36 % de las disponibles– y la construcción de dos nuevos hoteles y una casa rural. Previsiblemente en 2014, 2015 y 2016 realizarán sus reformas ocho hoteles cada año. Algunos subirán de categoría y otros la mantendrán. Estos convenios de renovación hotelera se firman con entidades financieras dispuestas a facilitar el crédito a los empresarios, apoyo financiero que el sector hotelero de Canarias, hasta ahora afectado por la restricción de crédito y las duras

garantías exigidas para el préstamo por parte de las entidades bancarias, venía reclamando a través de ASHOTEL para poder acometer renovaciones (Hosteltur, 19/09/2013).

El Plan también ha tratado de apoyar la renovación de la planta hotelera a través de la creación de nuevos modelos hoteleros alternativos a los existentes y nuevos productos atractivos (*Proyecto Nosolocamas*). El Consorcio proporcionaba asistencia técnica para la redacción del anteproyecto de las obras a realizar y el estudio de viabilidad del nuevo modelo de negocio. Un año más tarde, en 2013, únicamente se han desarrollado tres casos de estudio concretos de rediseño, sin que las intervenciones de ejecución de obra hayan comenzado (Hosteltur, 10/12/2013). Uno de los hoteles será transformado para la oferta de productos a senderistas y excursionistas (*Urban Trekking Hotel*), otro contendrá en su interior un museo dada su naturaleza histórica (*Historical Heritage Hotel*) y el tercero tendrá una temática orientada a las actividades marítimas (surf, submarinismo, *snorkel*, etc.).

La labor del Consorcio de apoyo a la renovación se centraba fundamentalmente en el estudio sobre el estado de obsolescencia, propuesta de las intervenciones a realizar y de las posibles acciones para mejorar la competitividad, convenio para llevar a cabo dicha renovación (en su caso, a través del Proyecto *Nosolocamas*), acciones para la incoación y tramitación de los expedientes de renovación, gestión de la solicitud, tramitación de incentivos y financiación.

Por último, el plan también contempla como proyecto prioritario la puesta en marcha del concurso para el desarrollo del Puerto deportivo y pesquero y Parque Marítimo, cuya redacción se había iniciado en 2001 pero no se había tramitado por la complejidad administrativa para la autorización de las obras. Al parecer, aunque el concurso de licitación se declaró desierto se ha abierto un proceso de adjudicación negociada con una empresa interesada en su construcción y explotación (El día, 4/4/13).

5.4 Plan de Rehabilitación de las Infraestructuras Turísticas de San Agustín, Playa del Inglés y Maspalomas

Se plantean varias líneas de actuación aunque, en concreto, la relativa al litoral y su mayor accesibilidad junto con la concerniente a grandes equipamientos son las que, se afirma, han de impulsar el cambio de modelo y la creación de nuevos negocios más innovadores. Precisamente, entre los ejes de la estrategia del litoral, se incluye la construcción de los puertos deportivos de Bahía Feliz y Meloneras, ya previstos en el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria, como elementos de referencia, proponiéndose su conexión mediante un paseo marítimo-parque-bulevar a crear y, también, a través de la carretera GC-500.

En cuanto a la movilidad, se asume la propuesta de reducir el tráfico motorizado contenido en el PTP-8 y, con tal fin, prevé la implantación de un tren ligero y de un nuevo sistema viario apoyado en la GC-1, para permitir liberar de su tráfico a la GC-500 y su transformación en bulevar. No obstante, parece ser que las obras, iniciadas en marzo de 2011, finalmente las asumió el Gobierno Canario a través de la empresa pública Gestur Tenerife S.A., ya que no había satisfecho su aportación al consorcio (Diario de Las Palmas, 3/04/2012).

En el capítulo de los grandes equipamientos, concebidos como elementos de tracción, se plantean cuatro proyectos: la construcción de un parque temático, el Acuario-Aula del Mar y un centro de interpretación etnológico en el Faro de Maspalomas, junto con la especialización en turismo de la salud y el deportivo de alta competición, dirigidos a captar demanda de alto nivel y de los que no se detalla ninguna información. Por el momento, ninguno ha sido licitado por el Consorcio y sólo Fundación Etnográfica de Artesanía Canaria ha destinado fondos para su acondicionamiento y aprobado un proyecto de contrato de obras para su adecuación.

Por lo que atañe a los objetivos centrados en la renovación de la planta de alojamiento y comercial, así como en la recualificación de la planta hotelera, se incluye como eje de actuación la rehabilitación integral de la edificación para un nuevo ciclo de vida útil, si bien no aparece ningún proyecto concreto en el conjunto de actuaciones programadas en ese apartado. De hecho, en la práctica, este tema se posponía a las aprobaciones, por una parte del PTP-8 y, por otra, del PMM, encomendándose la redacción de este último por el gobierno de Canarias a la empresa pública Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental, S.A. (GesPlan), con la que el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana y el propio Consorcio firmaron un convenio con el fin de cooperar en su elaboración.

El presupuesto total para cubrir el desarrollo de la ejecución de las acciones formuladas en el PRI, se cifra en 340 millones de euros, con una proyección temporal comprendida entre 2010 y 2015, correspondiendo el 12% al Ministerio de Medio Ambiente, el 49% a otras administraciones y el 39% a la iniciativa privada. En cuanto a la distribución del presupuesto, las partidas correspondientes a la movilidad y al litoral son las más abultadas y, de hecho, concentran el 93,52% del mismo, mientras que las restantes líneas de actuación reciben cantidades bastante inferiores. Aparte, las dos primeras partidas citadas son las únicas que reciben aportación presupuestaria del sector privado, 72,80 M€ y 60,16 M€ respectivamente, mientras el consorcio se haría cargo también de la financiación de las restantes estrategias.

Respecto a los proyectos propuestos en el seno del Consorcio, a finales de 2009, se aprobó un listado con 25 actuaciones prioritarias a desarrollar íntegramente entre los años 2010 y 2011. Un primer bloque comprendía actuaciones referidas al Dominio Público Marítimo Terrestre, incluyendo la redacción de proyectos de protección y protocolos de intervención que no comportaban obras a ejecutar, así como otras referidas a equipamientos y servicios públicos y elementos de acceso a las playas, a las que se suman otras dedicadas al acondicionamiento de cauces. Por su parte, las incluidas en la estrategia litoral engloban proyectos de instalaciones náuticas menores y otros de acondicionamiento y mejora de la accesibilidad a la costa. En el tema movilidad, aparte de la mencionada transformación de la GC-500 en el tramo de San Agustín, se recogen cuatro actuaciones, relacionadas con la movilidad sostenible y el acondicionamiento del sistema viario de acceso a las playas.

Para el desarrollo de estas actuaciones, se estimaba un presupuesto total de 23.940.000€. No obstante, durante el año 2010 sólo se adjudicaron 17 contratos por un importe de 1.427.336,20€, la mayor parte correspondiente a servicios de redacción de estudios y proyectos y solo tres de ellos a obras. La siguiente anualidad el gasto comprometido ascendió a 2.908.626,16€ y tres actuaciones llevadas a cabo, tras lo que siguió un periodo de escasa actividad en el emprendimiento de nuevos proyectos durante 2012, año en el se concedió una prórroga al Consorcio para que pudiera cumplir con el resto de acciones previstas, seguida de

una segunda al año siguiente que aplazaba su período de ejecución y justificación hasta el día 30 de junio de 2014, pese a que el periodo de vigencia del convenio inicialmente debía haber finalizado el 31 de diciembre de 2011. Por esta razón, la mayor parte de los activos se ejecutaron entre la segunda mitad de 2012 y el año siguiente, adjudicándose una veintena de obras por un coste de 12.761.076€. De hecho, en marzo de 2014, ya vencido el plazo de la primera prórroga, se aprobó un gasto de 1.042.000€ para construir un mirador y mejorar el paseo marítimo de la playa de San Agustín.

Si se atiende a la actividad del Consorcio y teniendo en cuenta las cantidades de fondos públicos bastante más modestas, así como el también más limitado plazo establecido para su inversión y el retraso en el inicio de las actuaciones, la realidad dista de la proyección realizada en el PRI. En principio, según la cláusula quinta del convenio de colaboración, el importe del PRI, junto con los gastos de mantenimiento del Consorcio, ascendía a 5,8 M €, a financiar por las Administraciones firmantes de la siguiente manera: 2 M€ por TURESPAÑA, otra suma de igual valor por el Gobierno de Canarias: 2 M€, 1,5 M€ por el Cabildo de Gran Canaria y 300.000 € por el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana.

Ahora bien, mediante dos adendas al convenio por el que se constituyó el Consorcio, las administraciones que lo suscribieron realizaron en 2009 y 2010 dos nuevas aportaciones económicas por un montante de 3.089.400€ y 3.450.000€, cantidades que hacían que su presupuesto ascendiera a 12.339.400€. Sin embargo, aunque a fecha 20 de abril de 2012, las Administraciones públicas implicadas habían satisfecho los importes correspondientes a todos los compromisos adquiridos, como ya se ha apuntado, sólo se habían ejecutado unas pocas actuaciones por importe de 6.358.867,57€, por lo cual restaba todavía por ejecutar una parte importante del presupuesto, lo que motivó las sucesivas prórrogas. Por tanto, el activo total movilizado hasta finales de 2013 ha rondado los 23M€, de los que cerca de 19 M€ se han destinado a la ejecución de 27 obras (ver tabla 7), aunque no todas ellas estaban finalizadas.

Tabla 7. Grado de ejecución de las actuaciones licitadas y adjudicadas

Actuaciones ejecutadas	Presupuesto	Fecha adjudicación
Proyecto de control y recuperación del balance sedimentario natural en dunas y playas de Maspalomas y el Inglés	115.500	25/05/2010
Acondicionamiento del Barranco Joseíto (San Agustín) en Parque Urbano	1.848.208	01/06/2010
Reposición, embellecimiento y mejora del Barranco de Joseíto	150.000	23/11/2010
Reposición, mejora y embellecimiento de la avenida costera, desde playa del Águila hasta Maspalomas, y otros puntos de masiva concurrencia	799.718,22	24/11/2010
Recuperación y acondicionamiento integral del palmeral, fase I	136.225,55	14/01/2011
Contrato de compra de 4.000 hamacas y 2.000 parasoles	504.630	31/05/2011
Ejecución de las obras del Proyecto de Transformación de la avenida urbana GC-500 en vía parque, en el ámbito de San Agustín	2.620.951,82	17/02/2011
Rehabilitación integral y urbanización espacios libres en la Av. de Tirajana	6.800.000	s/f
Acondicionamiento y mejora accesos a la costa entre las playas de San Agustín y Las Burras	398.324,62	03/08/2012
Acondicionamiento y mejora de accesos a la costa entre las playas Las Burras y El Inglés (Actuación 1 - Avenida Gran Canaria)	454.452,43	10/08/2012
Acondicionamiento y mejora de accesos a la costa entre las playas de Las Burras y El Inglés (Actuación 2 - Plaza Miramar)	367.345,08	10/08/2012
Equipamientos, servicios públicos y elementos de acceso a la playa y al baño en la playa de San Agustín	297.020,40	27/08/2012
1ª fase Proyecto urbanización de la Av. Alféreces Provisionales, playa del Inglés	996.872,83	27/12/2012
Diseño, suministro e instalación kioscos en playas de El Inglés y Maspalomas	573.737	31/01/2013
Equipamientos, Servicios Públicos y elementos de acceso a la playa y al baño en la playa de Las Burras	225.091,37	28/02/2013
Equipamientos, Servicios Públicos y elementos de acceso a la playa y al baño en la playa El Veril	294.292,39	28/02/2013
Acondicionamiento y Mejora de accesos a la costa entre las playas de Las Burras y El Inglés (actuación 3- anexo II)	316.135,91	01/07/2013
Rehabilitación infraestructura ciclista en Maspalomas Costa Canaria	288.442,13	01/07/2013
Mejora Accesos y Equipamientos uso público en playa de El Inglés	228.314,64	01/07/2013
Ajardinamiento del Barranco de la Tabquera y aparcamiento anexo	333.298,40	06/08/2013
Acondicionamiento de viario acceso de GC.1 a rotonda Los Melocotones	452.916,77	19/08/2013
Plaza Mirador Avda. de Estados Unidos	216.342,00	19/08/2013
Plaza Mirador Avda. de Francia	191.897,50	19/08/2013
Paseo Marítimo entre Bahía Feliz y playa del Águila	190.800	28/11/2013
Rehabilitación de las Mirador Dunas Maspalomas	231.740,87	25/12/2013
Construcción escalera acceso playa El Veril desde el Paseo Costa Canaria	211.299,77	25/12/2013
Suministro e instalación de la señalética costera de Maspalomas	147.203,88	25/12/2013
TOTAL	18.936.309	

Fuente: Elaboración propia a partir del Consorcio para la Rehabilitación Turística de San Agustín, Playa del Inglés y Maspalomas y Boletines Oficiales de la Provincia de Las Palmas y Boletín Oficial de Canarias.

6. Una evaluación de las experiencias piloto: el desajuste entre la teoría y la práctica

A la vista de las actuaciones efectivamente puestas en marcha, es posible afirmar la existencia de un gap manifiesto entre los objetivos inicialmente planteados, ambiciosos en exceso, y las

actuaciones efectivamente puestas en marcha que, o bien no guardan consonancia con los mismos, o bien resulta difícil medir su efecto inductor.

Los Planes analizados tienen en común el planteamiento de objetivos muy ambiciosos (reposicionamiento turístico, reducción de la carga ecológica, aumentar calidad de vida y rentabilidad, etc.) que se plasman en estrategias y actuaciones difíciles de alcanzar. Por ejemplo, el Plan Qualifica contó con actuaciones de partida inalcanzables y con estrategias que antes de ser ejecutadas estaban en vía muerta como los planes de esponjamiento (Navarro, 2012), algo que tampoco llegó a materializarse en la Playa de Palma. Hasta cierto punto, esto es algo que resulta bastante frecuente en la planificación, a veces, caracterizada por la falta de realismo en los objetivos de partida y, por tanto, de lo que se puede o no conseguir (Hall, 2008). Concretamente, el Plan de la Playa de Palma ha debido reorientar sus objetivos para adaptarlos a una nueva filosofía, contexto económico caracterizado por la falta de fondos públicos y cambio político.

Las actuaciones se han ido ejecutando de forma progresiva aunque, analizadas de forma global, cabe cuestionar su capacidad transformadora de los destinos. Se ha tratado de operaciones aisladas o puntuales dentro del amplio espacio turístico que constituye un destino. En el caso, por ejemplo, de la Costa del Sol, la inversión se ha distribuido entre 8 municipios lo que dificulta la posibilidad de generar cambios de entidad. De los 31 proyectos aprobados (otros proyectos estrella como instalar 8 miradores marítimos nunca se llegaron a plantear en términos posibilistas), 11 han sido finalizados, 9 están en proceso de ejecución y 11 en tramitación y, por tanto, sin fecha clara de ejecución. No obstante, de los Planes analizados, el Qualifica es el que mayor nivel de ejecución ha alcanzado en razón al número de proyectos acometidos. Quizá la forma de gestión de este Plan ha sido la más ágil y ejecutiva en el sentido de que “sobre una batería de proyectos inicial se decidía por consenso las actuaciones más apropiadas y se buscaba financiación para su ejecución” (Navarro, 2012: 210).

En la actualidad, para el Consorcio Qualifica, el cambio del anterior gobierno al actual ha supuesto una pérdida de apoyo institucional y económico en el sentido de que los fondos estatales en lugar de destinarse a la estructura ya consolidada del Consorcio, se han destinado a la ejecución de un nuevo plan, con el consiguiente descalabro del operativo en marcha. Se trata del Plan de Adecuación del Espacio Turístico de la Costa del Sol Occidental, 2014-2016 (Diario Sur, 21/01/2014)⁴. Este plan, fruto de convenio entre administración central, provincial y Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental, ejecutará actuaciones similares a las del Consorcio bajo el nuevo paradigma de moda de la innovación junto a otros más tradicionales (sostenibilidad, adecuación, etc.). Se trata de una estrategia política de dotar de financiación a los municipios sin necesidad de canalizarla a través del gobierno regional también presente en la estructura del Consorcio. Cabe destacar que tanto gobierno central como regional son de distinto signo político. Quizá el logro principal del Plan Qualifica se plantea en términos de beneficio intangible asociado a un cambio de mentalidad respecto a que la coordinación en la gestión es posible como demuestra el haber podido aunar voluntades

⁴ La Costa del Sol contará con 2,2 millones para mejorar enclaves turísticos. [En línea] El día, 21 de enero de 2014. [Fecha de consulta; 16 de marzo de 2013]. Disponible en: <http://www.diariosur.es/agencias/20140121/local/malaga/costa-contara-millones-para-mejorar_201401211943.html>

entre agentes de 8 municipios, capaces de sentarse a discutir con una visión unitaria de destino turístico.

Para González, el Plan de la Playa de Palma, es uno de los primeros ejemplos de rehabilitación urbana de zona turística y, dos de sus objetivos, sostenibilidad y rehabilitación sin crecimiento, pueden convertirse en nuevas líneas de actuación para futuros planes en todo tipo de áreas urbanas. Incluso, el mismo autor expone que a diferencia de las experiencias precedentes, se abandonan las ideas de crecimiento y reconversión, lo que argumenta de la siguiente manera: “Por un lado, la ordenación propuesta busca el nulo incremento de la población residente y la disminución de la capacidad hotelera en un 50%. Por otro, la rehabilitación es la opción más adecuada y los esponjamientos no implican nuevas urbanizaciones. Así, el reciclaje de la ciudad adquiere especial significado, tanto por lo que atañe a la rehabilitación como a la reutilización. Respecto al derribo y la reedificación, la rehabilitación reduce los costes monetarios en unos 2.800 M de euros y entre un 50%-60% la carga ambiental vinculada a los materiales y obra en las operaciones proyectadas para la Platja de Palma” (González, 2010: 211).

No obstante, también hay defectos. Así, respecto a los instrumentos utilizados en un primer momento e, incluso, la propuesta del PAI, MP y PRI cuyas expectativas quedaron frustradas, la crítica que González (2012) hace es la visión fragmentada del territorio donde se prima o pone la atención en los núcleos turísticos pero se ignoran otros espacios con problemas -los espacios de reproducción- y necesidades que resultan desatendidas. En su fracaso parece que fue determinante la falta del necesario consenso político y social e, incluso, la anteposición de los intereses particulares frente a los colectivos y los objetivos reales del plan. En definitiva, se puede decir que en su planteamiento estaba presente la contradicción porque vendía la idea de renovar sin crecer pero también proyectaba grandes obras y sobredimensionados equipamientos.

Por lo que respecta al Plan para la Rehabilitación de las Infraestructuras Turísticas de Puerto de la Cruz, quizá, se trabaja con unos objetivos de partida más concretos, menos abstractos y ambiciosos que en otros planes: renovación urbana, renovación de la oferta hotelera y potenciación de recursos turísticos para tratar de diversificar la oferta. Sin embargo, se trata de un Plan sobredimensionado en cuanto a cartera de actuaciones en un horizonte temporal amplio (2012-2022) y con unos presupuestos orientativos ficticios y de difícil justificación en su cálculo.

Como viene siendo la tónica general de estos planes, la financiación es pública en su totalidad. Y en un futuro las fuentes de financiación potenciales contempladas dependen igualmente de la esfera pública. La participación empresarial en renovación de establecimientos también se ha visto limitada por las difíciles condiciones de acceso al crédito que han afectado de forma generalizada a la actividad económica de este país. Igualmente, destaca el bajo nivel de ejecución de las obras contempladas: escasas obras finalizadas o en ejecución. De las 54 actuaciones propuestas, por ejemplo, en el programa de actuaciones en espacio público, sólo una se encuentra finalizada, 3 en ejecución, 7 en próxima ejecución, 6 en redacción o próxima redacción.

Finalmente, por lo que respecta al Plan de Rehabilitación de las Infraestructuras Turísticas de San Agustín, Playa del Inglés y Maspalomas y, concretamente a su Consorcio, por lo menos en un primer momento, no se puede decir que la cooperación interadministrativa haya sido óptima. Falta de consenso a la hora de nombrar al gerente y contratación de la redacción del Plan Director, sin publicidad, provocaron que el grupo de Coalición Canaria presentara una proposición no de ley en el parlamento canario para solicitar a las administraciones que tomaran medidas para el correcto funcionamiento del consorcio, o bien disparidad de criterio en el tratamiento de algunos temas, como relación con la Dirección General de Costas o el nombre del Consorcio, entre otros asuntos. A ello se añade la propuesta de ideas que generaron polémica como la de construir un funicular que pasaría por encima de las dunas o un puerto deportivo junto al Faro de Maspalomas.

Como consecuencia de estas incidencias apuntadas y el retraso en la elaboración del PRI, tampoco resultó óptima la ejecución de las actuaciones programadas puesto que se comenzaron más tarde de lo previsto (a principios de 2010 no se había iniciado ninguna obra) y sin ceñirse al horizonte temporal inicialmente contemplado, con el consiguiente desconcierto por parte de los agentes turísticos y malestar entre los representantes públicos.

Los proyectos ejecutados se han centrado en acondicionar el acceso a la costa, en remodelar, renovar y adecuar paseos marítimos y en la mejora de equipamientos y servicios en las playas pero no se han emprendido actuaciones de rehabilitación integral -funcional y morfológica- de la planta de alojamiento y el parque de viviendas. En su conjunto las actuaciones se han destinado a la renovación y mejora de infraestructuras públicas y operaciones de embellecimiento, en cierto modo, en la línea de los antiguos Planes de Excelencia. Este hecho, en gran medida, obedece por una parte, al estrecho horizonte temporal que se asignó para ejecutar las inversiones previstas en atención a las aportaciones realizadas por las administraciones, plazo que según el convenio del consorcio se fijaba en el 31 de diciembre de 2011, con independencia de su continuidad. Por tanto, apenas tres años para cumplir con su cometido, un periodo de tiempo insuficiente para emprender operaciones de reconversión que, lógicamente, revisten mayor envergadura y complejidad. Por otra, hay que subrayar el inconveniente que supuso el retraso en la aprobación del PTP-8, lo que no se produjo hasta finales de 2012, a lo que se añade la también dilatada tramitación del PTP-9, cuya aprobación provisional se produjo a principios de 2014. Además, tampoco se puede obviar que el Plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector turístico de San Bartolomé de Tirajana *Maspalomas Costa Canaria* obtuvo su aprobación definitiva sólo unos días después del citado en primer lugar.

Al respecto de estas circunstancias, también conviene aclarar que tampoco se pretendía proyectar y emprender operaciones de carácter territorial y urbanístico, cometido que se reservaba al PTP-8 y al PTP-9, mientras que se hacía lo propio con las de renovación de la oferta turística respecto al Plan de Modernización. A los efectos, el PRI venía a funcionar como un mero plan de obras conforme a las disposiciones contenidas en los primeros.

En conclusión, a la vista de las inversiones realizadas y, al margen de la oportunidad de las mismas, el problema de la pérdida de calidad del espacio urbano quedaba supeditado al desarrollo de otros instrumentos y, en particular, al Plan de Modernización que empezó a implementarse en 2013. En este sentido y respecto a los ambiciosos objetivos planteados en el

arranque del programa de recualificación de destinos maduros y la puesta en marcha del consorcio correspondiente, se pueden suscribir las manifestaciones de Marco Aurelio Pérez, alcalde de San Bartolomé de Tirajana y presidente del Consorcio, en su declaración de 15 de junio de 2012, cuando reconocía que "*las expectativas que se habían creado no se han cumplido*" (laprovincia.es, 15/06/2012), lo que se puede hacer extensivo también a la actualidad, cuando está a punto de cerrarse el ejercicio económico y proceder a su disolución. Crítica, por otra parte, ya adelantada por expertos como Simancas (2012), particularmente, al tratar de la sustitución de la oferta de alojamiento obsoleta.

7. Conclusiones

En esta nueva etapa de la política turística liderada por la Administración central a través de los proyectos de recualificación de destinos maduros, se continúa apostando por las vías de trabajo ya ensayadas en los Planes de Excelencia Turística. Sin embargo, como afirma González (2010), los desajustes sociales, ambientales y territoriales son difícilmente abarcables desde programas puntuales o planes sectoriales. A partir de esta premisa, lógicamente la problemática a la que se enfrentan los destinos turísticos maduros precisa de instrumentos de carácter integral capaces de abordar la reestructuración y rehabilitación de esos núcleos urbanos con criterios turísticos.

Sin embargo, ¿nos encontramos ante una política con unos objetivos sobredimensionados en sus inicios al perseguir la reconversión y modernización integral de los destinos maduros? Estas experiencias piloto han demostrado tener efectos positivos en la renovación de infraestructuras y equipamientos públicos, con intervenciones de carácter aislado, no integrales, como se pretendía inicialmente aunque no se han cumplido los objetivos de mayor alcance y dimensión inicialmente establecidos. Las políticas evolucionan desde su formulación a su ejecución (Hall y Jenkins, 1995), pero en el caso de estos planes su implementación ha puesto en evidencia el gap entre lo proyectado y lo efectivamente conseguido. Playa de Palma es un ejemplo palpable de la necesidad de reformular estrategias y actuaciones para conseguir objetivos más modestos y factibles.

Como experiencias piloto han sido proyectos muy experimentales e innovadores con propuestas altamente creativas, que se han quedado en una fase de ideas y proyectos posibles pero que no se han materializado en innovación con motivo de su ejecución. Lejos queda, por tanto, el cumplimiento del objetivo de convertir estos espacios en referentes internacionales de la renovación. Al margen del interés particular de los destinos seleccionados en cuanto a importancia como espacios turísticos asociados a la degradación y obsolescencia de su oferta, su selección por la Administración central como proyectos pilotos y verdaderos casos de interés general, supone una discriminación para el resto de destinos en la misma situación y cuestiona este tipo de política que, en definitiva, lo que ha servido es para concentrar las inversiones de dinero público hacia determinados municipios.

De hecho, si bien todos los planes diseñados incluyen una extensa lista de actuaciones, conforme al asimismo ambicioso número de objetivos formulados, el cotejo de las propuestas con las efectivamente emprendidas evidencias diferencias notables en todos los casos, lo que también se registra al comprobar la dotación presupuestaria y la inversión generada. En

cualquier caso, al margen de las circunstancias particulares de cada destino, ninguno de ellos cubre las expectativas suscitadas inicialmente. Otro hecho detectado es la concentración de las actuaciones en líneas o capítulos dedicados a la mejora de los accesos a las playas, la remodelación de calles, plazas y, en general, espacios públicos, mientras que en la rehabilitación urbana-residencial y, en concreto, en la renovación de la planta de alojamiento sólo se ha iniciado la firma de convenios en algunos casos. Además, también sobresale el fuerte peso concedido a la sostenibilidad como *leitmotiv* en el arranque del Consorcio de la Playa de Palma y en la elaboración del PAI, cuyas pautas inspiran a su vez a los de Maspalomas y Puerto de la Cruz y, sin embargo, lo escasamente avanzado en esa línea a la hora de materializarse en actuaciones concretas.

El estudio realizado ha identificado también las diferentes barreras que se han encontrado en la ejecución de los planes analizados como la crisis económica que ha mermado la capacidad de inversión de la Administración pública y ha puesto todavía más de relieve, si cabe, que el sector turístico es un sector altamente influenciado por el estímulo público y en ausencia de éste, la capacidad de intervención en un destino es limitada con escasa intervención de la iniciativa privada, más allá de la lógica de la necesaria renovación para su supervivencia. Asimismo, los cambios políticos traen consigo cambios en las agendas y la adopción de nuevos conceptos de moda. En este caso, el cambio político ha traído consigo una nueva estrategia turística nacional en la que estos planes han perdido una cierta importancia. Los programas y líneas de financiación resultan ser temporales lo que impide dar continuidad y estabilidad a las políticas ya iniciadas.

Resulta difícil realizar una evaluación de esta política en términos de su rentabilidad ambiental y socioeconómica así como de los instrumentos de intervención desarrollados. Es posible realizar un balance de las inversiones realizadas pero los resultados medidos respecto a los objetivos iniciales arrojarían una evaluación negativa. No obstante, es innegable que las políticas, pese a no haber cumplido sus objetivos iniciales, pueden arrojar resultados positivos generales (Hogwood y Gunn, 1984). En los casos objeto de análisis se ha incidido en la cooperación interadministrativa que ha permitido mayor concreción de las políticas dirigidas a actuaciones concretas y desde el planteamiento de objetivos comunes, así como la integración de diferentes áreas de política, por lo general, desconectadas: turística, territorial y urbanística. Efectivamente en cuanto a tipología, se trata de planes mixtos, sectoriales (turísticos) y territoriales (urbanísticos). En su planteamiento existe una reflexión muy innovadora en el sentido de que la capacidad de transformación de un destino turístico tiene un importante componente territorial, urbanístico y arquitectónico, de ahí la necesidad de integrar estas políticas.

Una de las grandes aportaciones han sido los consorcios urbanísticos como estructuras de gobernanza innovadora. Estos nuevos instrumentos fueron dotados para incidir de manera más efectiva en la reestructuración y rehabilitación de las áreas turísticas a renovar. Sin embargo, si bien el propósito o intención de partida era proporcionar un ámbito de cooperación y colaboración a las distintas administraciones públicas para actuar desde los respectivos ámbitos competenciales, los resultados obtenidos en su funcionamiento no ha sido todo lo diligente y eficaz que se presumía, tal como se comprueba en los casos de Maspalomas y de la Playa de Palma. También queda en incógnita si podrán convertirse en estructuras estables que cuenten con un plazo necesario de consolidación ya que las desavenencias políticas, como se

ha visto en el caso del Plan Qualifica, y la falta de un apoyo decidido desde la Administración central a estos instrumentos, puede convertirlos en estructuras efímeras.

Por otra parte, estas experiencias han permitido comprobar que la vía más eficaz para intervenir en esa reestructuración de los destinos turísticos y en la renovación de la oferta son las medidas tomadas desde los distintos gobiernos autonómicos para forzar e impulsar las actuaciones, mediante diferentes instrumentos de carácter territorial y subvenciones. Por último, otro hecho que se ha podido evidenciar es una progresiva flexibilización de los instrumentos legales para favorecer, por una parte, las actuaciones emprendidas por los consorcios y, por otra, para promover la participación de los agentes privados a través de una rebaja de las exigencias legales, el aligeramiento de los trámites administrativos y un mayor número de incentivos.

En conclusión, pese a la envergadura de las acciones programadas, las efectivamente acometidas, bastante más modestas, no aseguran la recualificación integral esperada, ya que si bien se ponía la atención en la oferta turística, también se proponía trascender ésta para abarcar con carácter integral la ordenación urbana, de manera que se alcanzaran de forma conjunta objetivos de tipo social y ambiental a la par que de eficiencia económica.

Agradecimientos

El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Metodología, criterios y aplicaciones para la configuración de clusters en áreas turísticas consolidadas: innovación, complementariedad y competitividad territorial” (CSO2011-26396), financiado por el Plan Nacional de I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad.

Bibliografía

BEAS, L. *Los Planes de Excelencia Turística en España (1992-2006). Una apuesta por la revitalización de los destinos. Revisión de su implantación e impactos* [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2013]. En: *Scripta nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, [en línea] 2012. XVI (411): s/p. Disponible en: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-411.htm>>.

CONSORCI URBANÍSTIC PLATJA DE PALMA. *Pla de Reforma Integral de la Platja de Palma* [Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2013]. Disponible en: <<http://consorciplatjadepalma.palmademallorca.es/>>.

DIPUTACIÓN DE MÁLAGA. *Plan de Adecuación del Espacio Turístico de la Costa del Sol Occidental*, 2014-2016.

EL DÍA [En línea] Puerto de la Cruz reinventa los modelos de negocio hotelero con Nosolocamas. 10 de diciembre de 2013. [Fecha de consulta: 17 de diciembre de 2013].

Disponible en <http://www.hosteltur.com/126640_puerto-cruz-reinventamos-modelos-negocio-hoteleros-nosolocamos.html>.

EL DÍA [En línea] La Costa del Sol contará con 2,2 millones para mejorar enclaves turísticos. 21 de enero de 2014. [Fecha de consulta; 16 de marzo de 2013]. Disponible en: <http://www.diariosur.es/agencias/20140121/local/malaga/costa-contara-millones-para-mejorar_201401211943.html>

GESTUR TENERIFE, S.A. *Plan para la Rehabilitación de las Infraestructuras Turísticas de Puerto de La Cruz*. 2012. [en línea] [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2013] Disponible en: <<http://consorciopuertodelacruz.com/planes/prit.pdf>>.

GOBIERNO DE CANARIAS. 2009. Ley 6/2009, de Medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo de Canarias. *Boletín Oficial de Canarias* 12 de mayo de 2009, 89. Pp.10089-10114.

GOBIERNO DE CANARIAS. CONSEJERÍA DE TURISMO. 2010. Resolución de 22 de julio de 2010, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración suscrito entre el Instituto de Turismo de España (Turespaña), la Comunidad Autónoma de Canarias, el Cabildo Insular de Tenerife y el Ayuntamiento de Puerto de la Cruz para la rehabilitación de las infraestructuras turísticas del municipio. *Boletín Oficial de Canarias*, 4 de agosto de 2010, 152. pp. 20532-20542.

GOBIERNO DE ESPAÑA. 2009. Resolución de 23 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Instituto de Turismo de España, la Comunidad Autónoma de Canarias, el Cabildo Insular de Gran Canaria y el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana para la Rehabilitación de las Infraestructuras Turísticas de San Agustín, Playa del Inglés y Maspalomas. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de enero de 2009, 27. pp. 10793-10807.

GONZÁLEZ, J.M. *Un plan nuevo para un núcleo turístico maduro. Reconversión y rehabilitación de la Platja de Palma (Mallorca)* En: VERA, J.F. y RODRÍGUEZ, I. (Eds.) *Renovación y reestructuración de destinos turísticos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*. Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2012, pp: 243-268.

GONZÁLEZ, J.M. *El reciclaje de la ciudad. La rehabilitación de espacios turísticos maduros en Mallorca* En: *Congreso y jornadas de campo de Geografía Urbana* (2010, Oviedo, Santander y Bilbao). [En línea] [Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2013]. Disponible en: <<http://www.uib.es/ggu/cd2/2%20Ponencia/Gonzalez%20Perez,%20Jesus.pdf>>.

HALL, C.M. *Tourism Planning: Policies, Processes and Relationships*. Harlow, Pearson Education, 2008. 302 p.

HALL, C.M. y JENKINS, J. *Tourism and Public Policy*. London, Routledge. 1995. 116 p.

HOGWOOD, B.W. Y GUNN, L. *Policy Analysis for the real world*. Oxford, Oxford University Press, 1984. 304 p.

HOSTELTUR [En línea] Canarias arranca a la banca el compromiso de financiar 100 M € para renovación hotelera. 19 de septiembre de 2013. [Fecha de consulta; 7 de enero de 2014] Disponible en http://www.hosteltur.com/111480_canarias-arranca-banca-compromiso-financiar-100-m-renovacion-hotelera.html

JUNTA DE ANDALUCÍA. 2007. *Plan Qualifica*. Sevilla. Junta de Andalucía.

JUNTA DE ANDALUCÍA. 2008. RESOLUCIÓN de 17 de diciembre de 2008, de la Dirección General de Administración Local, por la que se acuerda la publicación de los estatutos del Consorcio denominado "Desarrollo y turismo de la Costa del Sol Occidental". *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 16 de febrero de 2009, 31, pp. 46-53.

LOBEIRA, M.A. *Regeneración de destinos turísticos tres casos de estudio en España* [en línea] [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2013]. Disponible en: http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/1834/0340_Lobeira.pdf?sequence=1. 2012.

NAVARRO, E. *La Costa del Sol Occidental y el Plan Qualifica, ¿renovación de un destino maduro?* En: VERA, J.F. y RODRÍGUEZ, I. (Eds.) *Renovación y reestructuración de destinos turísticos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*. Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2012, pp: 201-218.

PINO PÉREZ, M. *Las obras de acceso a San Agustín se prolongan*. [La provincias.es](http://www.laprovincia.es) Diario de las Palmas [En línea]. 3 de abril de 2012. [Fecha de consulta; 17 de diciembre de 2013] Disponible en <http://www.laprovincia.es/gran-canaria/2012/04/03/obras-acceso-san-agustin-prolongan/449431.html>.

SIMANCAS, M. *Evaluando políticas públicas de renovación de destinos turísticos maduros: el proceso de reconversión turística de Canarias*. En: VERA, J.F. y RODRÍGUEZ, I. (Eds.) *Renovación y reestructuración de destinos turísticos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*. Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2012, pp: 163-200.