

# ACE 25

Electronic offprint

Separata electrónica

## LA MORATORIA TURÍSTICA EN LAS ISLAS CANARIAS: ASIGNATURAS PENDIENTES

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ

---

Cómo citar este artículo: RODRÍGUEZ, M. *La moratoria turística en las Islas Canarias: asignaturas pendientes* [en línea] Fecha de consulta: dd-mm-aa. En: *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 9 (25): 467-492, 2013. DOI: 10.5821/ace.9.25.3636. ISSN: 1886-4805.

ACE

Architecture, City, and Environment

Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

# ACE 25

Electronic offprint

Separata electrónica

## TOURIST MORATORIUM IN THE CANARY ISLANDS: UNFINISHED BUSINESS

**Key words:** Planning; tourism; urban property; coastline.

### Abstract

Canary legislative provisions, in order to contain the growth of Tourist Accommodation, have received social and political support, and even high praise from the doctrinal field. However, this article identifies gaps and deficiencies. Therefore, a critical analysis is accomplished, centered on issues such as the absence of a real tourist planning to support the already made decisions, the arguable focus on edificatory and tourist incentives that sacrifices other urban techniques, the consideration of the tourism industry as an isolated reality from the rest of the Spanish and Community legal system, and the absence of an adequate response to the problems generated by the residentialisation process in tourist areas, concluding with the demand of a proper reflection about the need, convenience and opportunity to review the legal status of urban property, establishing a differentiated regime for the usage and the coastal tourist areas.

ACE

Architecture, City, and Environment  
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

## LA MORATORIA TURÍSTICA EN LAS ISLAS CANARIAS: ASIGNATURAS PENDIENTES

RODRÍGUEZ, Miguel Ángel<sup>1</sup>

Remisión inicial: 01-07-2013

Remisión final: 04-05-2014

**Palabras clave:** Planificación; turismo; propiedad urbana; litoral.

### Resumen

Las sucesivas disposiciones legislativas de Canarias con el objetivo proclamado de contener el crecimiento de la planta *alojativa* turística han recibido un respaldo social y político mayoritarios, e incluso grandes elogios desde el ámbito doctrinal. Sin embargo, este artículo detecta importantes carencias y lagunas. Por ello, lleva a cabo un análisis crítico, centrado en aspectos tales como la ausencia de una auténtica planificación turística que respalde las decisiones adoptadas, la discutible apuesta por los incentivos edificatorios y turísticos en detrimento de otras técnicas urbanísticas, la consideración de la industria turística como una realidad aislada del resto del ordenamiento jurídico español y comunitario, y la falta de una adecuada respuesta a la problemática generada por el proceso de residencialización de las zonas turísticas, para concluir demandando una adecuada reflexión sobre la necesidad, conveniencia y oportunidad de revisar el estatuto jurídico de la propiedad urbana, estableciendo un régimen diferenciado para el uso y las zonas turísticas litorales.

### 1. Introducción

Durante más de una década, el Parlamento y el Gobierno de Canarias han venido adoptando una serie de decisiones normativas dirigidas a contener el crecimiento del número de plazas de alojamiento turístico en las Islas Canarias, así como a controlar sus modalidades y categorías, conociéndose popular y doctrinalmente ese proceso como *moratoria turística*. Inicialmente, tales medidas han gozado de un apoyo casi unánime de las fuerzas políticas en el archipiélago y de un amplísimo respaldo popular que, aun cuando se mantiene en unos niveles importantes, ha visto reducida su intensidad e incrementada la polémica y la discusión en torno a sus determinaciones. Esta situación determina que se pongan de manifiesto algunas carencias en el citado marco normativo y que pueda abrirse un debate más amplio sobre él, lo que resultaba difícilmente admisible en aquella etapa inicial de aparente consenso social y político. Esos aspectos son aquellos que pretenden exponerse a continuación.

---

<sup>1</sup> **Miguel Ángel Rodríguez Martínez:** Secretaría General del Cabildo Insular de Fuerteventura. C/ Rosario 7-Puerto del Rosario, Fuerteventura-Islas Canarias. C.P. 35600. mianroma2006@yahoo.es.

## 2. La ausencia de una auténtica planificación turística

El mencionado paquete de disposiciones que integran la moratoria turística se inicia con el Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, y termina, de momento, con la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias.

Aquel primer Decreto tenía como finalidad, tal y como su propio título indica, la formulación de las Directrices de ordenación general y del turismo de Canarias, al amparo de lo previsto en el artículo 16.1 del Texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias (en adelante, TRLOT), aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo. Nació, por lo tanto, vinculado a la tramitación de un instrumento de planeamiento, estableciendo los criterios básicos para la elaboración del mismo, entre los que figuraba la fijación de "los límites razonables de crecimiento turístico y los aplicables a la clasificación y calificación del suelo turístico sobre la base de unos parámetros de calidad basados en los niveles de infraestructura y la conservación del patrimonio natural, cultural y del paisaje insular, teniendo presente la escasez de los recursos naturales, la fragilidad de los ecosistemas insulares, la evolución económica de cada isla y las expectativas sociales y laborales de la población. Igualmente constituirán criterios básicos el fomento de la renovación y sustitución de la planta *alojativa* obsoleta y la regeneración de la ciudad turística degradada, primando la calidad en lugar del crecimiento cuantitativo y orientando la actividad turística hacia los sectores más rentables, que comporten el incremento de la productividad por gasto, especialización y duración de la estancia, y la creación de una oferta *multitemática* diversa y amplia" (Decreto 4/2001:483-484).

En coherencia con tales criterios, el apartado tercero (Decreto 4/2001:483) fijaba una serie de objetivos a las Directrices de Ordenación General (en adelante, DOG) y del Turismo (en adelante, DOT), entre los que destacaban los relacionados con el control de la actividad turística tales como:

- Armonizar el crecimiento de la oferta *alojativa* turística con el resto de los sectores económicos y sociales.
- Integrar la actividad turística en su entorno económico, cultural y ambiental.
- Fijar el ritmo de expansión turística en función de la capacidad de carga de cada sistema insular, garantizando un desarrollo equilibrado con los demás sectores económicos y con el medio ambiente.
- Vincular el crecimiento turístico *alojativo* con la progresiva implantación de las infraestructuras necesarias, así como establecer medidas concretas para corregir las actuales situaciones de déficit de las mismas en las zonas turísticas.
- Avanzar hacia una concepción del turismo como aliado del desarrollo sostenible, mediante el fomento de la innovación tecnológica, el reciclaje, el ahorro energético y de agua, el uso de energías limpias y renovables y la prevención de residuos.
- Definir las estrategias de actuación en el sector turístico que tengan incidencia sobre el territorio, diseñando las líneas de reconversión del modelo actual, en cuyo marco se ordenen los desarrollos insulares y municipales.

Todas estas determinaciones se justificaban según el propio Decreto en la consideración de que "el desarrollo turístico ha transformado la economía insular y, con su efecto multiplicador sobre diversas actividades y servicios, ha permitido alcanzar niveles de riqueza, bienestar y

empleo desconocidos en nuestra historia pero, al mismo tiempo, se ha convertido en el problema central del medio ambiente en Canarias, generando una notable presión sobre los recursos naturales de las islas" (Decreto 4/2001:482) y "que el sector turístico continuará siendo el componente capital de la economía canaria, al tratarse de un sector en expansión que constituirá uno de los motores básicos de la economía mundial en el futuro próximo, y para el que las islas cuentan con excepcionales condiciones geográficas y naturales, pero que la intensidad y ritmo del crecimiento del sector en los últimos años puede afectarle negativamente, por la pérdida de calidad y el impacto sobre un medio natural tan privilegiado como limitado y frágil" (Decreto 4/2001:482).

Por lo tanto, estaba claro el planteamiento de que la actividad turística constituía el principal problema a afrontar en materia medioambiental en Canarias y, por lo tanto, uno de los riesgos y amenazas para la sostenibilidad natural del archipiélago. Aquellos criterios, objetivos y planteamiento van a permanecer, más o menos inalterados, a lo largo de todo el proceso de moratoria y van a justificar y presidir todas las decisiones que se tomen al respecto. Por esa razón carece de importancia que el mencionado Decreto 4/2011 tuviera una existencia muy limitada en el tiempo, pues su eficacia fue suspendida por auto del Tribunal Superior de Justicia (en adelante TSJ) de Canarias (Sala de las Palmas) de 25 de mayo de 2001, y posteriormente fue anulado en virtud de diversas sentencias entre las cuales pueden citarse la del mencionado Tribunal de 10 de enero de 2003, núm. 169/03, siendo relevado por las diferentes disposiciones que integran la moratoria, tales como el Decreto 126/2001, de 28 de mayo; la Ley 6/2001, de 23 de julio; la Ley 19/2003, de 14 de abril; la Ley 6/2009, el 6 de mayo; la Ley 14/2009, de 30 de diciembre; o la Ley 2/2013, de 29 de mayo.

Otro aspecto importante a destacar es que el mencionado proceso nació inicialmente con un carácter muy limitado en el tiempo, en concreto al plazo de un año, ampliable hasta un máximo de dos años, en los términos del art. 14.6 del TRLOTG, y además discriminando positivamente a las islas occidentales al establecer medidas menos restrictivas respecto de las mismas: "...se hace preciso incorporar al presente Decreto una serie de medidas cautelares consistentes en la suspensión de los instrumentos de planeamiento habilitados para clasificar y calificar suelo y, con ello, susceptibles de crear expectativas de derechos, y del otorgamiento de licencias. Estas medidas se mantendrán hasta la entrada en vigor de una Ley de Medidas Urgentes en Materia de Desarrollo Sostenible o norma de carácter superior al presente Decreto que disponga medidas cautelares que afecten a la actividad turística y que expresamente establezca la sustitución de las medidas contenidas en el presente Decreto y, en su defecto, por el plazo de un año, ampliable por otro, en los términos del artículo 14.6 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, con el objeto de garantizar que la aplicación de estas determinaciones no se verá obstaculizada por el estado de tramitación del planeamiento y el otorgamiento de licencias. No obstante, en el caso de El Hierro, La Gomera y La Palma, dada la diferencia del nivel de renta per cápita respecto de las restantes islas, los plazos establecidos se reducen a la mitad respecto a la suspensión de otorgamiento de licencias de edificación de nueva planta *alojativa* o ampliación de la misma" ((Decreto 4/2001:482 y 483). La evidencia demuestra que aquel carácter temporal ha desaparecido (Incluso el Decreto 126/2001, de 28 de mayo, que sustituyó al citado decreto 4/2001, ya no establecía límite temporal alguno a las medidas cautelares o suspensiones establecidas) y se prolonga ya durante más de 13 años, y lo que sí ha permanecido es el

establecimiento de regímenes jurídicos diferenciados en materia turística para las islas Orientales y Occidentales del archipiélago.

Pues bien, el proceso nace vinculado a la ordenación general y de turismo de Canarias, pero lo que resulta evidente es que en ningún momento se ha alcanzado el objetivo de una auténtica ordenación turística en el archipiélago, y ni siquiera se ha estado cerca de conseguirlo. Razquín Lizarraga señala que existen diversos modelos de planificación turística de ordenación en nuestro país, incluyendo a las Islas Canarias en el primero de los modelos citados a continuación:

1. Modelo de planificación turística en plena inserción con la planificación territorial.
2. Modelo de planificación turística en coordinación con la planificación territorial.
3. Modelo de planificación turística, independiente de la planificación territorial, de carácter estratégico y/o económico (Razquín, 2002:118).

Efectivamente, la planificación turística en Canarias se aborda exclusivamente a través de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, puesto que si bien la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias, contempla en su art. 10 dos categorías de planes estrictamente turísticos, el Plan Regional de Infraestructuras y el Plan Sectorial de Materia Turística, el primero no deja de ser un mero plan de obras a imagen y semejanza de lo que puedan ser los planes insulares de cooperación promovidos por el Estado y los Cabildos insulares en el marco de la legislación de régimen local, y porque su objetivo es abordar "las necesidades, prioridades e infraestructuras relacionadas con el sector turístico" (Ley 7/1995:3140), y aun cuando deberá tener "en cuenta especialmente la protección y mejora del medio ambiente, así como la conservación de la naturaleza y aquellas medidas que garanticen la conservación de los recursos paisajísticos de las islas" (Ley 7/1995:3140) ello no desvirtúa aquel carácter de plan de inversiones.

Tales aseveraciones se confirman a través del examen del Plan de Infraestructuras y Calidad Turística de Canarias, que es conceptualizado por la propia página web de la Consejería de turismo<sup>2</sup> como un "Convenio suscrito entre el Gobierno de Canarias y los Cabildos Insulares para el periodo 2001-2006, para actuaciones de mejoras en infraestructura turística de las islas, financiado el 50% por el Gobierno y el 50% por los Cabildos Insulares. El objeto de este plan es la potenciación de las actividades turísticas de las islas y procurar un adecuado desarrollo urbanístico y de servicios de los distintos enclaves turísticos, así como el acondicionamiento de los elementos del territorio necesarios para sustentar la diversificación de la oferta. En el marco de este convenio, se han ejecutado una serie de actuaciones en las diferentes islas, elegidas por su carácter ejemplar y por su mayor potencial de impulso sobre la renovación de la oferta de alojamiento" (Presidencia del Gobierno de Canarias, web). Por lo tanto, no hay ningún elemento ni de planificación ni de ordenación, y si se comprueban las actuaciones llevadas a cabo a su amparo se puede verificar que todas son relativas a la ejecución de construcciones y edificaciones. El segundo se concibe como "un Plan Sectorial de interés general en materia turística, en el que se incardine la actividad de las Administraciones públicas concurrentes, fijando los objetivos, los programas de actuación y los medios necesarios" (Ley 7/1995:3140), por lo que su naturaleza es más bien programática y

<sup>2</sup> Más información en:

<[http://www.gobcan.es/presidencia/turismo/dir\\_gral\\_infraestructura/planes\\_destacados/Plan\\_Infraestructuras\\_Calidad#nolink](http://www.gobcan.es/presidencia/turismo/dir_gral_infraestructura/planes_destacados/Plan_Infraestructuras_Calidad#nolink)>.

declarativa que propiamente de ordenación en términos estrictos. En todo caso nunca ha visto la luz a pesar de los casi 20 años transcurridos desde tal previsión legislativa.

Por todo ello es necesario acudir al cap. I del tít. IV de la mencionada Ley 7/1995, destinado a la ordenación del suelo y del territorio, para comprobar que la calificación del suelo para uso turístico se remite al planeamiento urbanístico y que a los planes insulares de ordenación del territorio se les asigna también un determinado contenido relativo a la ordenación turística, centrado en las "previsiones específicas de desarrollo turístico, identificando cada uno de los atractivos y núcleos, capacidad máxima, zona de influencia y límites de la oferta *alojativa*" ((Ley 7/1995:3151). El art. 58 señala además que tales planes insulares deberán contener previsiones suficientes para aquellas zonas en las que concurra la circunstancia de tratarse de zona o núcleo a rehabilitar, o ser zona mixta, donde la presencia de edificaciones turísticas pueda producir, junto con otras residenciales o industriales, efectos aditivos que pongan en peligro la calidad turística de la zona o, finalmente, tratarse de zonas insuficientemente dotadas e infraestructuras y equipamientos en relación con el número de camas turísticas de la zona. Si se unen todas esas consideraciones se observa que debajo late una consideración negativa de la actividad turística, en el sentido antes expuesto de que supone o se considera un riesgo o una amenaza para la sostenibilidad del archipiélago, y la única visión que merece en una legislación propiamente turística, en lo que a su planificación se refiere, es de carácter negativo, para limitar, establecer capacidades máximas o señalar exclusivamente zonas con cierto grado de degradación o problemática, pero no en cambio para establecer determinaciones en positivo, como pueden ser las destinadas a identificar, ordenar y preservar zonas con interés turístico para su desarrollo presente y futuro, no necesariamente mediante su urbanización y edificación, sino a través de su puesta en uso racional o incluso su preservación estricta por razones turísticas, o para establecer pautas de ordenación urbanística y territorial propiamente dichas.

La otra norma capital en materia de ordenación turística debería ser la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las directrices de ordenación general y las directrices de ordenación del turismo de Canarias, pero su contenido vuelve a ser meramente programático y declarativo. Así destaca, en lo que a planificación turística se refiere, la directriz 30, con la creación del plan estratégico de turismo de Canarias, destinado a establecer las orientaciones sobre el desarrollo del modelo general, y sobre la potenciación de la oferta canaria, su mejor posicionamiento ante la demanda y los mercados emisores y las alianzas estratégicas que a tal efecto resulten necesarias. Además, se prevé que cada Cabildo Insular desarrolle su propio plan estratégico de ámbito insular, a lo que debe añadirse que cada municipio afectado por dicho plan habrá de dotarse de un instrumento de planificación, en este caso sin calificación o título específico, sin perjuicio de los documentos estratégicos que para la intervención en las áreas de rehabilitación urbana sean necesarios. Nuevamente ha de decirse que tales planes estratégicos de turismo de Canarias no han visto la luz, puesto que no puede considerarse como tal el Plan Estratégico de Promoción Turística 2012-2016 cuya finalidad es "mejorar la competitividad de Islas Canarias en el panorama turístico internacional" ( PROMOTUR 2012:5), al igual que la previsión contenida en el apdo. 2 de la citada directriz de que las Administraciones públicas coordinen sus actuaciones en materia de ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas, impulsando y dotando económicamente la elaboración de los correspondientes instrumentos de planeamiento tampoco se ha visto desarrollada y aplicada de forma eficaz, puesto que los principales municipios turísticos de Canarias,

continúan operando con planeamiento obsoleto y ni tan siquiera adaptado a la legislación de ordenación territorial y urbanística.

Pero aquél no fue el único instrumento de planificación creado por la Ley 19/2003, sino que en el plano de la ordenación territorial, su disposición adicional primera estableció los planes territoriales especiales de ordenación turística insular ( en adelante PTEOTI), cuya finalidad principal era la adaptación de la ordenación turística a los límites y ritmos de crecimiento que fije trienalmente el Parlamento de Canarias, siendo conceptuados por la exposición de motivos como un instrumento ágil, de contenido sucinto y procedimiento abreviado, cuyas determinaciones podrían imponerse a las propias de los planes insulares de ordenación. En el marco de las islas propiamente turísticas, tan sólo Tenerife culminó la tramitación de los mencionados PTEOTI.

Nuevamente debe reseñarse que el objetivo de esa planificación es limitativo, y además, tratándose de planes que no pretenden suplantar a los instrumentos clave de la ordenación canaria del territorio y los recursos naturales, se les encomiendan determinaciones impropias de su carácter transitorio, fugaz, coyuntural, como las relativas a previsiones específicas de desarrollo turístico, incluyendo criterios de localización de la oferta *alojativa* o los criterios para la reclasificación o recalificación, por el planeamiento general, de los sectores y ámbitos de suelo con destino *alojativo* turístico, para la sectorización del suelo urbanizable no sectorizado con destino turístico y para la revisión del planeamiento de desarrollo. Realmente, tales planes estaban vinculados directamente a la fijación de ritmos de crecimiento de las plazas de alojamiento turístico, que es la finalidad última de todo el proceso de moratoria, y a ellos se refería expresamente la DOT 27, hoy derogada, que hacía girar toda la actividad de planificación de la actividad turística en torno al límite que cada tres años se fijaría como máximo para el crecimiento de autorizaciones previas para nuevas plazas de alojamiento turístico en las islas.

La disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, que imponía determinados cambios en la clasificación y categorización del suelo con destino total o parcialmente turístico, no es suficiente para paliar el déficit señalado, puesto que esos cambios se establecían en abstracto, es decir, sin identificar a qué sectores de suelo urbanizable o apto para urbanizar se refería, remitiendo dicha identificación a un informe que debería elaborar la Agencia de protección del medio urbano y natural, y que el Gobierno de Canarias elevaría, a su vez, al Parlamento de Canarias, pero sin que dicho informe tenga carácter operativo alguno, puesto que la propia Dirección General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias remite la verificación última de los sectores afectados al planeamiento general, y en tanto éste no vea la aprobación definitiva continuará aquella indeterminación e inseguridad jurídica, por muy evidentes que puedan ser algunos supuestos. Deberían haber sido las propias Directrices, como instrumento de ordenación, quienes hubiesen llevado a cabo directamente aquella operación *reclasificatoria*.

La finalidad última de todo el proceso de moratoria era y es, pues, clara, y el concepto clave en torno al cual giran todos sus determinaciones es el de capacidad de carga (Navarro, 2000), para lo cual la DOT 25 establece su propio concepto, al entenderla como "el conjunto de factores que permiten el uso turístico de una zona sin un declive inaceptable de la experiencia obtenida por los visitantes, una excesiva presión sobre los recursos turísticos de la misma, una

alteración ecológica territorial y paisajística inaceptables, ni una afección excesiva sobre la sociedad residente, y disponiendo de los equipamientos, servicios e infraestructuras generales precisos para el desarrollo de la actividad y de la población de servicios que demande" (Ley 19/2013:5725). La determinación de la capacidad de carga se encomienda específicamente a los planes insulares de ordenación y a los instrumentos de planeamiento general que categoricen sectores de suelo y a los planes parciales que lo ordenen, debiendo integrarse en un documento autónomo dentro de dichos instrumentos de planeamiento. La directriz inmediatamente siguiente se refiere a los límites del crecimiento, determinados en función del análisis de la capacidad de carga.

Pero cuando se habla de capacidad de carga es fundamental recordar lo que advierte la propia Organización Mundial del Turismo (en adelante, OMT): Ahora bien, en el ámbito del turismo, el concepto es mucho más complejo debido a la amplia variedad de factores ambientales y socioeconómicos que interactúan en los destinos turísticos, y al hecho de que muchos de ellos dependen de la percepción de las comunidades anfitrionas y de los turistas. El concepto de capacidad de carga tiene interés para el turismo, en particular porque se refiere a límites y umbrales que no debemos sobrepasar. No obstante, en la práctica, debemos tener en cuenta los siguientes factores derivados de Manning (1997):

- Hay una gran cantidad de factores que interactúan en todos los destinos (en todas las dimensiones de la sostenibilidad..., ambientales, sociales y económicas) que afectan a la capacidad del destino para apoyar cualquier tipo específico de turismo.
- El impacto de la actividad humana en el sistema puede ser gradual y afectar a diferentes factores del sistema de forma distinta, con repercusiones diversas en los usos potenciales del turismo (por ejemplo es probable que la mala calidad del agua afecte a la natación antes que a otras actividades como la navegación o la realización de excursiones).
- Existen diferentes tipos de usuarios, en muchas formas distintas de actividades turísticas, cada una de ellas con diferentes necesidades, nivel de repercusiones y límites.
- Las diferentes sociedades de acogida y los distintos segmentos turísticos poseen percepciones y expectativas diversas. Las multitudes atraen a algunos turistas, otros viajeros busca la soledad o la posibilidad de disfrutar de la naturaleza sin ser molestados (...).

Los límites de la capacidad de carga no son estáticos, y pueden modificarse en función de los cambios producidos en el sistema y en las medidas de gestión (p. ej., debido a la mejora de la infraestructura del sitio, la organización de grupos o la conservación del medio ambiente natural, pueda aumentar el número de turistas que pueda coger un sitio sin que se vea dañado el entorno. Análogamente, si con el tiempo las condiciones empeoran, dicha cifra de turistas puede verse restringida). Por ello, *la aplicación al turismo de una definición de capacidad de carga simple como es la que se refiere a la identificación de un único valor de umbral será casi siempre inadecuada*" (OMT, 2005: 344).

Las anteriores reflexiones de la OMT, la conducen a expresar ciertas reticencias o matizaciones sobre el uso de tal concepto indicando por ejemplo que "por el momento no se puede hablar de métodos infalibles para determinar la capacidad máxima de carga con precisión: por un lado, los parámetros ecológicos sólo son relevantes en circunstancias como las comentadas de espacios naturales protegidos y patrimonio cultural, pero la capacidad física

de recepción no es suficiente como medida límite de capacidad. Por ello los factores económicos y socioculturales parecen más apropiados, pero tienen el inconveniente de que pocas veces se pueden expresar en términos cuantitativos. Además la capacidad máxima de carga no es estática, sino que varía según las condiciones económicas y sociales del turismo. El tema más importante es la gestión de la capacidad de carga turística y el grado de consenso social que requiere su aplicación. Así, las nuevas orientaciones en gestión de capacidad de carga turística apuntan y entroncan con el desarrollo local y la sostenibilidad. La fijación del techo de visitantes se relaciona con las formas y modelos de turismo sostenible, preservación de la calidad de los recursos, mantenimiento del carácter local y desarrollo de productos argumentados en el patrimonio natural y cultural. De este modo la integración de la capacidad de carga ha de formar parte de la gestión del desarrollo y su planificación, señalándose casos diversos según el momento de la aplicación" (Marchena, 1999: 77).

La OMT concluye que en suma, la aproximación tradicional al concepto como capacidad física de acogida muestra dificultades en su aplicación, tales como las expectativas irreales que pueden generarse en torno a una cifra (el número mágico), la aceptación de unos umbrales de insostenibilidad, las valoraciones o juicios contrastados entre expertos y agentes locales y la misma insuficiencia del soporte legal a la hora de aplicar restricciones cuantitativas en el número de visitantes. Hasta la fecha y en la práctica se muestran más eficaces las medidas blandas o disuasorias, frente a las rígidas, basadas en limitaciones estrictas" (Marchena, 1999: 77).

Ese *número mágico* sí ha estado presente en el proceso de moratoria turística. Sirva como ejemplo la disposición transitoria segunda de la Ley 19/2003: Ritmos de otorgamiento de autorizaciones previas sometidas a límites:

1. Durante el primer trienio a partir de la entrada en vigor de la presente Ley y, en cualquier caso, hasta la entrada en vigor de la siguiente Ley a que se refiere el apartado 1 de la Directriz 27 de Ordenación del Turismo, regirán los siguientes límites al otorgamiento de autorizaciones previas para los establecimientos *alojativos* turísticos señalados en la Directriz 27 de Ordenación del Turismo:

- Para las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, el incremento anual durante dicho período no podrá ser superior a 200, 1.100 y 1.750 plazas de alojamiento, respectivamente.
- Para las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, no se admitirá crecimiento de la capacidad *alojativa*.

3. Excepcionalmente, durante el primer trienio y por razones de interés general, en las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, podrán otorgarse autorizaciones previas para proyectos turísticos que comporten una especial cualificación de la oferta canaria, integrados por equipamientos de ocio, deportivo o salud de características y dimensiones tales como para definir por sí solas el proyecto en su conjunto, y cuya capacidad *alojativa* esté ajustada a la capacidad de uso de dichas actividades e instalaciones. En ningún caso la capacidad *alojativa* del conjunto de los proyectos podrá superar las 3.600 plazas por año, y deberán ubicarse en suelo clasificado como urbano o urbanizable con destino turístico" (Ley 19/2003: 5662).

Las directrices de ordenación del turismo podrían haber combinado el concepto de capacidad de carga con otras técnicas o planteamientos alternativos para reconocer límites al crecimiento turístico tales como pueden ser el concepto de límites de cambio aceptable o el establecimiento de indicadores de desarrollo sostenible para los destinos turísticos, a los que la propia memoria de las Directrices de ordenación del turismo da gran importancia. Otros instrumentos son los referidos a la vulnerabilidad de los sistemas, en el que se analiza la vulnerabilidad de determinados recursos (normalmente ecológicos) a diferentes niveles de uso.

La Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, trajo como novedad los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector turístico, que han sido revitalizados e impulsados por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, que los concibe como instrumentos de ordenación urbanística que complementan y, en su caso, sustituyen a las determinaciones urbanísticas vigentes, con objeto de viabilizar la renovación urbana y edificatoria en los términos señalados en la mencionada Ley 2/2013, sin posibilidad de clasificar o reclasificar suelo, si no existe acuerdo municipal previo que lo permita. Pero además, de conformidad con el art. 7 de aquella Ley, cuando no existan los instrumentos de ordenación territorial previstos por la normativa, o no se encuentren adaptados a las directrices de ordenación general y del turismo de Canarias, refiriéndose evidentemente a los planes insulares de ordenación del territorio, los mencionados planes de modernización podrá prever incluso determinaciones que no se hallen contempladas por dichos instrumentos o, en su caso alterarlas. Insistiendo en ello, el apartado séptimo del mencionado art. 7 prevé que aun cuando los instrumentos de ordenación territorial se encuentren adaptados a las directrices, sus determinaciones tendrán el carácter normativo de recomendación para los planes de modernización, de forma que éstos podrán apartarse motivadamente de las mismas, siempre que sea con objeto de viabilizar operaciones de renovación urbana en los términos previstos en la Ley. Por lo tanto, instrumentos de ordenación creados *ad hoc* para determinadas finalidades muy limitadas de renovación urbana y edificatoria, se imponen jerárquicamente a los máximos instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial. De hecho, la disposición adicional cuarta de la citada Ley 2/2013 modifica el TRLOTIC para integrar a los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad dentro de la ordenación urbanística municipal. Nuevamente se trata de planes con un contenido documental muy reducido, en el que se describirá el ámbito de aplicación, las características ambientales y territoriales de la urbanización o del núcleo turístico y su entorno, así como el análisis de viabilidad económica de su ejecución, incorporando medidas normativas oportunas, y actuaciones ambiental, técnica y financieramente viables, de reactivación y cualificación de las urbanizaciones y los núcleos turísticos consolidados, debiendo incorporar un sistema de indicadores que permita el seguimiento periódico de su ejecución.

En todo este periplo de disposiciones legislativas no se aprecia ningún atisbo de planificación turística, puesto que no hay un adecuado estudio y valoración de la potencialidad turística del territorio, limitándose a afirmaciones genéricas, y sin duda ciertamente contrastables, de los privilegiados recursos naturales con que cuentan las Islas Canarias. En ese sentido se carece de la necesaria identificación y evaluación de todos los recursos turísticos insulares, tanto pasivos como activos, es decir, recursos propiamente naturales como paisajes, parques naturales, fauna, flora, o de patrimonio histórico artístico como monumentos, festividades,

folklore, etc., o también de la posibilidad y potencial de actividades deportivo-recreativas como senderismo, cicloturismo, pesca, caza, o socioculturales como artesanía, enseñanza de idiomas, fotografía, etc., a partir de las cuales pueda empezar a definirse un producto turístico. Pero es que ni siquiera se constata el necesario estudio e inventario de los servicios y equipamientos turísticos, es decir, una adecuada evaluación de los servicios y equipamientos básicos como los de alojamiento o restauración, y de los complementarios como los referidos a equipamientos deportivos, comerciales, recreativos, etc.

Pero lo más importante es que se toman decisiones de modulación del crecimiento de la planta de alojamiento turístico sin el adecuado estudio de la demanda turística que identifique a los turistas actuales, los turistas futuros o potenciales, seleccionándolos en grupos homogéneos, segmentando mercados, creando productos turísticos específicos para esos segmentos concretos, conociendo la motivación de los turistas actuales para haber elegido este destino, sabiendo qué fuentes de información han utilizado para conocer las Islas Canarias, cuáles son sus preferencias en cuanto a tipo de alojamiento, servicios complementarios, etc. Sólo a partir de todo el conocimiento señalado podrán o, mejor dicho, podrían formularse propuestas de actuación, que a su vez deberían someterse al adecuado análisis de viabilidad, tanto social, referida a la permisibilidad de los habitantes de la zona respecto de las propuestas que se formulen, como propiamente turística desde el punto de vista de la oferta y de la demanda, y por supuesto medioambiental y económico financiera.

A partir de ahí podría formularse un *planing* de actuación y formular estrategias de desarrollo, de las que se carece total y absolutamente, pues no puede considerarse una estrategia el limitar los nuevos establecimientos turísticos a aquéllos de una única y determinada categoría, y, por lo tanto, determinar si es posible crecer en productos ya existentes, si es posible crecer en los mercados ya consolidados, o, por el contrario, es necesario definir nuevos productos y explorar nuevos mercados, es decir, que todo el proceso adolece de la adecuada planificación turística propiamente dicha: 13 años más tarde seguimos en el ámbito de las medidas cautelares, la fijación de límites trienales que impiden cualquier planificación, programación o actuación a medio y largo plazo, no se han superado los instrumentos de planeamiento diseñados ad hoc y a la medida de la planta turística existente, y se continua sin completar la adaptación de los instrumentos de planeamiento al nuevo marco normativo.

### 3. La política de incentivos turísticos y urbanísticos

La apuesta por la renovación edificatoria es una constante de la moratoria, que motivó que las DOT dedicasen el cap. III a la misma y a la rehabilitación urbana, señalando la DOT 18 que constituyen un objetivo que será impulsado por las Administraciones públicas canarias mediante incentivos económicos y financieros, con la finalidad de incrementar la calidad y, en su caso, la diversificación de la oferta turística. De conformidad con tales pautas, la DOT 19 establece un primer incentivo a la renovación edificatoria, que consiste en que si el planeamiento vigente lo permite, podrá aumentarse la edificabilidad total si resultase conveniente para elevar la calidad del nuevo establecimiento, y sin exigir la previsión de mayores espacios libres, al no incrementarse el número de plazas. En cambio, si la ordenación urbanística no permitiese dicho incremento de edificabilidad en el mismo emplazamiento, o estableciese la necesidad de disminuir la densidad *alojativa* de un área, podría trasladarse toda

o parte de la capacidad *alojativa* previa a una nueva localización, en suelo urbano o urbanizable ya urbanizados, dentro de la misma isla.

Un segundo tipo de incentivos consistía en que se permitía el traslado de toda la capacidad de alojamiento a otro emplazamiento, permitiéndose 1,5 plazas en el nuevo emplazamiento por cada plaza suprimida, si el solar se cediese gratuitamente al ayuntamiento con destino dotacional o de espacio libre público, que sólo serían 1,2 plazas cuando se mantenga la titularidad privada del solar anterior y se destine a la construcción de equipamiento turístico complementario cuya implantación haya definido el planeamiento insular como de interés para el área en cuestión. Evidentemente, esas nuevas plazas estarán exceptuadas de las limitaciones de ritmo y cantidad fijadas por las propias directrices, que con carácter general impedían el crecimiento de las plazas de alojamiento en las cuatro islas turísticas.

El esquema se remataba con la previsión de que a los establecimientos objeto de la renovación le serían de aplicación unos estándares de densidad, infraestructuras y equipamientos que determinase específicamente una nueva regulación sectorial que estableciese un régimen excepcional a la normativa general, nuevamente con el fin de fomentar la renovación y cualificación de la oferta existente.

Resulta por tanto difícil de comprender cómo junto a la limitación casi absoluta de crecimiento del número de plazas de alojamiento en las cuatro islas turísticas, se admite en primer lugar la posibilidad de ocupación de suelos vacantes, por muy urbanos o urbanizables que fuesen, pero sólo por aquellos titulares de establecimientos ya existentes, es decir, que los nuevos operadores turísticos no podrán promover nuevos establecimientos y ocupar esos suelos urbanos o urbanizables, pero sí podrán hacerlo quienes ya exploten establecimientos en dichas islas. Además de ello, esa ocupación podrá hacerse incrementando la edificabilidad existente.

Por si ese incentivo resultase poco atractivo, se permite un crecimiento del 50% de las plazas de alojamiento ya existentes, eso sí, si el solar se cede al ayuntamiento en las condiciones expuestas. Por lo tanto, ese nuevo establecimiento con un 50% de plazas adicionales va a ocupar un suelo actualmente vacante, y esas plazas adicionales consumirán, además de más suelo, más agua, más electricidad, generarán más residuos, etc. Si no se cede el solar el bonus de plazas es de sólo el 20%, pero evidentemente se mantiene la propiedad del solar anterior y además se permite su edificación con destino a equipamiento turístico complementario, que eso sí, habrá de ser definido por el planeamiento insular como de interés para el área en cuestión, en un concepto muy amplio y sin límites. Nuevamente ha de señalarse que resulta difícilmente explicable permitir semejantes incrementos del número de plazas *alojativas* a los operadores turísticos ya establecidos en el archipiélago e impedir radicalmente la construcción de nuevas plazas por nuevos operadores.

En una nueva vuelta de tuerca se plantea incluso el establecer unos estándares excepcionales y por lo tanto privilegiados, tanto en materia de densidad de parcela como de infraestructuras y equipamientos en favor de estos establecimientos objeto de renovación, con lo cual el objetivo proclamado de incremento de la calidad y de la competitividad resulta desvirtuado, pues ni siquiera habrán de cumplir los estándares fijados con carácter general para la nueva oferta *alojativa* y por lo tanto estarán por debajo de esos umbrales de calidad. No se cumplieron por lo tanto los criterios básicos proclamados por la DOT 3 en lo relativo a la primacía de la calidad

sobre el crecimiento cuantitativo, igual que tampoco en lo relativo a los parámetros de calidad basados en los niveles de infraestructura, y tampoco se garantizaba la creación de una oferta multitemática diversa y amplia, pues podrían producirse más plazas de alojamiento pero del mismo tipo de producto.

La Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes de ordenación territorial para la dinamización sectorial de Canarias dio un nuevo impulso a la política turística y territorial basada en la contención del crecimiento de los alojamientos de nueva creación o establecimiento, y a la vez el impulso a los incentivos para la renovación edificatoria consistentes en permitir un crecimiento exponencial del número de plazas de los establecimientos ya existentes (Risueño 2010). Esta Ley justifica el reforzamiento de los incentivos a la renovación de los establecimientos turísticos en que "En el tiempo transcurrido, si bien es cierto que desde la aprobación de las Directrices se ha producido un aumento sustantivo de la oferta turística en las islas de Tenerife, Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura, por lo que no hay razones que justifiquen el incremento de la superficie que los instrumentos de ordenación destinan a uso turístico en esas islas, no es menos cierto que, en este mismo período, el proceso de renovación de la planta alojativa que debe constituir el eje fundamental de la cualificación de la oferta turística canaria, junto con el equipamiento complementario ambiental y territorialmente sostenible, no ha alcanzado suficiente impulso" (Ley 6/2009: 10090).

De este modo, el cap. II del título II se dedica a regular los incentivos y medidas para la renovación de las infraestructuras y edificaciones turísticas. El art. 13 regula los denominados convenios de sustitución, que permiten el traslado de las plazas de alojamiento turístico o de la infraestructura de ocio turístico a suelos urbanos o urbanizables, en este caso ya sólo con la exigencia de que estén sectorizados y ordenados, otorgándoles ni más ni menos que un incentivo de tres plazas *alojativas* por cada una de las sustituidas si se cede el solar anterior a la administración para un uso público. Si el propietario no cede a la Administración los terrenos para el uso público, libres de cargas, pero el solar se destina a oferta no *alojativa* complementaria del sector turístico cuya implantación haya definido el planeamiento insular como de interés para el área en cuestión, la cuantía será de dos plazas *alojativas* por cada una de las plazas sustituidas. Pero dicho artículo no sólo permite duplicar o triplicar el número de plazas de que disponen los establecimientos ya existentes, sino que además establece que, *si los nuevos establecimientos aumentan de categoría en relación a los sustituidos, se podrá incrementar una plaza más por cada una sustituida*. De este modo, si por ejemplo un establecimiento pasase de una categoría de dos estrellas a cinco estrellas, y mantuviese la propiedad del solar original en el que construiría tal vez un centro comercial o un pequeño parque temático de ocio, su titular podría multiplicar por cinco las plazas autorizadas, y si por lo tanto antes tenía autorizadas 1.000 plazas podrá pasar a construir 5.000 plazas en un emplazamiento nuevo, por lo tanto en un suelo anteriormente vacante, y multiplicando por cinco la presión que su actividad turística ejerce sobre el territorio, en los términos de la propia legislación de moratoria. Eso sí, los nuevos establecimientos habrán de tener una categoría mínima de cuatro estrellas para los hoteles y de tres llaves para los apartamentos, pensando sin duda el legislador que eso garantiza una oferta de calidad.

Por su parte, el art. 14 regula el incremento de autorizaciones previas por rehabilitación y mejora, que tendrá como límite el incremento del 100% de las plazas existentes. Nuevamente

se permite que la materialización de las nuevas plazas autorizadas se realice bien en la ampliación del establecimiento rehabilitado, si el planeamiento urbanístico se lo permite, o bien, total o parcialmente en otro suelo urbano o urbanizable de la misma isla, exigiéndose el compromiso de ejecución de la urbanización debidamente afianzado por el 50% del importe de la ejecución.

¿Cómo encajar estas determinaciones con los límites establecidos por el art. 16<sup>3</sup> de la misma Ley? Pues dicho encaje resulta una tarea casi imposible, puesto que si la percepción social de la moratoria es la de dicho art. 16, es decir, que limitaba la ocupación de nuevo suelo y se restringía drásticamente la creación de nuevas plazas de alojamiento turístico y, por lo tanto, la posibilidad de que el número de visitantes teóricos a las islas se incrementase, y todo ello implicaba una normativa modélica en términos de desarrollo sostenible, de control de la capacidad de carga insular, de preservación del medio ambiente frente a la presión urbanizadora y edificatoria, la realidad es que se incentivaba la ocupación de nuevo suelo urbano y urbanizable, pero, eso sí, por los operadores turísticos ya implantados en las islas o por nuevos operadores a los que aquéllos les transmitiesen sus derechos; se permitían crecimientos ilimitados de las plazas de alojamiento fruto de operaciones de sustitución o renovación, y en ningún caso la capacidad de carga insular suponía un freno a tales determinaciones y no impedía nuevas operaciones de urbanización y edificación, todo ello bajo el paraguas de incentivar la renovación edificatoria como la mejor garantía del incremento de la calidad y la competitividad del destino turístico Canarias.

Si a lo expuesto se añade que en las islas occidentales de La Palma, La Gomera y El Hierro se impulsaba un régimen territorial, urbanístico y turístico peculiar en atención a sus dificultades socioeconómicas, que permitía la urbanización y edificación de diversas categorías de suelo rústico de protección, la dificultad de interpretar las disposiciones de la moratoria y su finalidad última se incrementa enormemente.

La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias remata, de momento, el edificio de los incentivos a la renovación edificatoria en materia turística, volviendo

---

<sup>3</sup> Artículo 16. Límites al otorgamiento de autorizaciones previas

1. En las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, durante el período que finaliza el 31 de mayo de 2013, sólo podrán otorgarse autorizaciones previas de las exigidas por la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, para los establecimientos *alojativos* turísticos, siempre que sean solicitadas dentro del mismo período, cuando tengan por objeto o sean consecuencia de:

a) La renovación o rehabilitación de las edificaciones e infraestructuras turísticas en la forma y condiciones establecidas en el capítulo anterior, ...  
b) Los establecimientos turísticos *alojativos* de turismo rural, salvo cuando la legislación específica o el planeamiento insular los sujete a límites o ritmos de crecimiento.  
c) Los establecimientos definidos en el apartado 3 del artículo 35 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.  
d) La sustitución de las correspondientes a igual número de plazas, en suelos urbanos de uso turístico o urbanizables turísticos sectorizados y ordenados, dentro del mismo término municipal, que tengan todos los derechos urbanísticos vigentes a la entrada en vigor de la presente ley, siempre que las autorizaciones previas sustituidas no estén incursas en caducidad y las nuevas tengan por objeto plazas *alojativas* de igual o superior categoría a las sustituidas.  
e) La implantación de hoteles de cinco estrellas y de gran lujo, que deberán ubicarse en suelo de uso turístico que hubiera alcanzado la condición de urbano en el momento de solicitar la licencia de edificación, siempre que por su titular se acredite la previa suscripción con el Servicio Canario de Empleo de un convenio de formación y empleo, previa autorización por el Gobierno en el marco de la Estrategia de Empleo de Canarias, en el que asume la obligación de que, al menos durante el tiempo de seis años desde la apertura del establecimiento, un mínimo del sesenta por ciento de las plazas que componen su plantilla quedará reservada para el personal formado y seleccionado con base en el expresado convenio. La ejecución del proyecto deberá llevarse a cabo con continuidad según su programación y habrá de iniciarse dentro del año siguiente a la fecha de su autorización.

a otorgar incentivos de edificabilidad, incluso ahora cuantificándola en su art. 11, de tal modo que se establece un coeficiente general por renovación con aumento de categoría, un coeficiente adicional de eficiencia energética, un coeficiente de especial calidad y un coeficiente o reducción de la huella de carbono. Incluso se permite, también para materializar proyectos de renovación edificatoria, lo que se denominan trasvases de edificabilidad, sea de alojamiento o para equipamiento complementario, de un sector de suelo urbanizable a otro, o a un ámbito de suelo urbano no consolidado. Por lo tanto, el planeamiento urbanístico queda en un segundo plano frente al objetivo de incentivar y primar la renovación edificatoria.

Por supuesto también se otorgan incentivos en materia de densidad de parcela, que fue considerado en su día como un gran referente para determinar la calidad de los establecimientos, consistentes en la reducción del estándar general, y por supuesto no faltan los incentivos en forma de plazas adicionales sin que en ningún caso pueda superarse el 100% de las plazas preexistentes en una operación de renovación edificatoria, y el art. 14 hace referencia a que los proyectos de renovación edificatoria de los establecimientos turísticos tendrán el carácter de actividad estratégica a los efectos de acogerse al programa de incentivos mencionado o a los que puedan determinarse, y además el Gobierno de Canarias, en colaboración en su caso con los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos, deberá elaborar un programa plurianual de inversiones públicas en las áreas turísticas a renovar.

Una novedad de esta Ley es que se establece en su art. 15 la agilización de trámites para la obtención de la licencia municipal de obras en el caso de renovación edificatoria, que se reduce de los tres meses establecidos con carácter general a 30 días para estos supuestos.

Respecto a las operaciones de sustitución y traslado se reducen los incentivos consistentes en plazas adicionales, pero se sigue permitiendo un incremento del 100% de las plazas sustituidas si se ceden al municipio los terrenos para uso público, o de un 75% de las plazas sustituidas si el solar mantiene la titularidad privada pero se destina a equipamiento turístico complementario. Además de ello, esas plazas adicionales podrán incrementarse en un 25% más por cada grado de categoría que aumenten las plazas sustituidas, a partir de la categoría de tres estrellas. Más sorprendente aún resulta el art. 19 que permite la sustitución de usos terciarios por plazas de alojamiento turístico.

Pero la clave de todo sistema está en los arts. 20 y 21 que regulan el registro turístico de plazas de alojamiento y la materialización de los derechos a obtener plazas adicionales, y que pueden resumirse en que los derechos a ejecutar plazas de alojamiento adicionales derivadas de operaciones de renovación edificatoria se declaran expresamente enajenables, comerciables, de tal modo que tales derechos pueden ser cedidos a un tercero por cualquier medio admitido en Derecho, desde el momento de su declaración por el Cabildo Insular y mientras estén vigentes, pudiendo incluso ser agrupados con otros de la misma naturaleza con objeto de ser materializados en uno o varios establecimientos. Estas plazas deberán materializarse en la misma isla, en suelo turístico, sin que ya ni tan siquiera se haga referencia a las categorías de suelo urbano o urbanizable en que podrán ubicarse.

Debe insistirse, pues, en que no existe límite cuantitativo para las plazas adicionales derivadas de una operación de renovación edificatoria, no existe límite para su ubicación en los suelos urbanos o urbanizables de la isla, no parecen afectar para nada a la capacidad de carga

insular, constituyen un medio para la obtención de ingresos económicos y financieros para los titulares de establecimientos ya ubicados en las Islas Canarias, y pretenden compaginarse adecuadamente en el entorno turístico a pesar de que se permita que incrementen la densidad edificatoria y demográfica de una zona. Y mientras tanto se establecen límites radicales para la promoción de nuevos establecimientos turísticos de alojamiento no vinculados a operaciones de renovación, de sustitución o de traslado, lo que constituye o se presenta como la imagen más notoria desde un punto de vista social, público, político e incluso a veces doctrinal, de la moratoria, su cara más amable y popular.

La valoración global de estas medidas puede desprenderse sin dificultad de la lectura del apdo. 1 de su art. 10, puesto que hecha literalmente por tierra el número mágico, el concepto esencial en torno al cual se ha hecho girar a la moratoria, de tal modo que la capacidad de carga se sacrifica frente a los incentivos a la renovación edificatoria, y donde antes no podía aumentar el número de plazas turísticas porque estaba agotada la capacidad de carga del ámbito territorial correspondiente, ahora podrá aumentar sin límite porque así lo exige la apuesta decidida y firme, aunque muy difícilmente justificable en estos términos, por la renovación edificatoria turística: "Artículo 10.- Incentivos a la renovación. 1. Los proyectos de renovación edificatoria que cumplan los requisitos establecidos en la presente ley, podrán acogerse, además de los incentivos económicos y fiscales previstos en la normativa aplicable, a los supuestos, regulados en el artículo siguiente, de incremento de la edificabilidad normativa prevista por el planeamiento y, en el caso de los de alojamiento, de la adecuación del estándar de densidad del suelo turístico y cuando procediese, del derecho a obtener plazas adicionales, sin que sea de aplicación a las plazas adicionales *alojativas* derivadas de procesos de traslado a otro emplazamiento la limitación establecida el apartado 1.a) de la directriz 26<sup>4</sup> aprobada por la Ley 19/2003, de 14 de abril, ni los preceptos incluidos en la normativa territorial insular que la desarrollan." (Ley 2/2013: 13428).

#### 4. Moratoria turística canaria versus directiva de servicios

Las reflexiones contenidas en los apartados anteriores sirven de antesala al análisis de las disposiciones que integran la moratoria turística canaria en el marco establecido por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, puesto que la aplicación de la Directiva de Servicios al turismo es una cuestión indiscutida e indiscutible, como pone de manifiesto el considerando 33 de la propia Directiva: "(33) En la presente Directiva, el concepto de "servicio" incluye actividades enormemente variadas y en constante evolución; entre ellas se cuentan las siguientes: (...) Los servicios destinados a los consumidores quedan también incluidos, como los relacionados con el turismo, incluidos los guías turísticos, los servicios recreativos, los centros deportivos y los parques de atracciones,...." (Directiva 2006/123/CE: L 376/40).

La Ley 14/2009, de 30 de diciembre, de modificación de la Ley de ordenación del turismo de Canarias, tenía como objetivo principal adaptar la legislación turística a las exigencias de

<sup>4</sup> Directriz 26. Límites del crecimiento (ND)

1. El planeamiento insular deberá declarar agotada la capacidad de carga de aquellos ámbitos territoriales en los que así se deduzca del análisis de los factores relacionados en la Directriz anterior, pudiendo afectar dicha declaración a zonas o núcleos concretos de una isla o a la totalidad de la misma. Los efectos de la declaración serán los siguientes:

a) En el ámbito declarado, no podrá aumentar el número de plazas turísticas sobre la oferta existente.

aquella Directiva y las normas estatales de transposición, principalmente la Ley 17/2009, de 23 de noviembre sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio. Tal y como señala su Exposición de Motivos La Ley de Ordenación del Turismo de Canarias somete a autorización administrativa el ejercicio de cualquier actividad turística que pretenda desarrollarse en el Archipiélago Canario. El proceso de evaluación al que se sometió la normativa territorial turística ha puesto de manifiesto que la exigencia generalizada de autorizaciones administrativas turísticas para el acceso y ejercicio de actividades turísticas no resulta compatible con la Directiva de Servicios. La exigencia de autorizaciones perjudica la creación de empleo y el desarrollo económico y social y únicamente resulta proporcionada cuando se compruebe que los controles posteriores son ineficaces o llegan demasiado tarde para obtener el fin pretendido.

En consecuencia, la incorporación al ordenamiento jurídico interno de la Directiva de Servicios determina la necesidad de generalizar el régimen de comunicación previa del inicio de las actividades turísticas, reservando la exigencia de autorización a los supuestos en que la actividad turística tenga incidencia territorial y el bien jurídico protegido esté vinculado a la protección del medio ambiente. En estos casos, tal exigencia resulta admisible y justificable en la medida en que no introduce un régimen discriminatorio entre prestadores u operadores turísticos y el objetivo perseguido (ajustar el crecimiento turístico a la capacidad de carga de las islas) sólo se puede conseguir controlando el acceso y ejercicio de aquellas actividades turísticas" (Ley 14/2009:77).

Consecuentemente con tal argumentación, se modifica el art. 24 de la Ley de turismo, estableciendo en su apartado 1º la regla general de que la construcción, ampliación, rehabilitación o reforma de establecimientos turísticos de alojamiento y el acceso o ejercicio de actividades turísticas no estarán sujetos a autorización, con lo cual aparentemente se adapta dicha legislación a las exigencias de la Directiva de Servicios, pero tal deducción queda inmediatamente desvirtuada en el apartado 2º:

"No obstante lo establecido en el apartado anterior, se sujetará a autorización administrativa la construcción, ampliación, rehabilitación y apertura de establecimientos turísticos de alojamiento cuando, por razones medioambientales o de ordenación del territorio, esté legal o reglamentariamente restringida o limitada la creación de nueva oferta de alojamiento turístico y, especialmente, siempre que dichas limitaciones vengán justificadas en la ordenación territorial atendiendo a la capacidad de carga de las islas. En estos casos, la autorización deberá obtenerse con carácter previo a la licencia de edificación o apertura y se otorgará por el respectivo cabildo insular. Transcurridos tres meses desde la solicitud de autorización por el peticionario sin obtener resolución expresa del órgano competente, se entenderá desestimada dicha solicitud"(Ley 14/2009:79).

Evidentemente el legislador autonómico ha huido de la mención expresa a la moratoria turística y acude a una suerte de eufemismo referido a que esté limitada la creación de nueva oferta turística por razones territoriales o medioambientales, en lugar de señalar exactamente la normativa vigente en aquel momento al respecto. Si se retoma la argumentación referida de la exposición de motivos, se comprueba que el régimen establecido es claramente discriminatorio entre los operadores turísticos, puesto que se bloquea prácticamente el ejercicio de la facultad de edificar nuevos alojamientos turísticos si no se vinculan a operaciones de renovación o

sustitución, que no tienen prácticamente límite alguno y que además disponen del beneficio de los múltiples incentivos ya comentados. Pero es que además resulta muy grave la ya tradicional apelación a la capacidad de carga de las islas puesto que ni había sido fijada anteriormente por ningún instrumento de planeamiento de ámbito autonómico, insular o municipal, ni va a ser fijada en los años siguientes por ninguno de tales instrumentos, con lo cual bajo la aparente justificación de que la capacidad de carga insular está superada se va a limitar drásticamente un determinado crecimiento de los alojamientos turísticos, aquellos que no estén vinculados a la renovación de los existentes, en una suerte de monopolio establecido en favor de los operadores ya afincados en las islas. La apelación a la capacidad de carga sería, por supuesto, admisible si de verdad el legislador autonómico y los responsables públicos insulares hubiesen demostrado su preocupación y su voluntad de determinarla y de adoptar sus decisiones legislativas y planificadoras en función de tal dato, pero, como se ha señalado, la realidad es la contraria, utilizándose como una mera justificación sin conocer tales datos.

La Ley 2/2013, de 29 de mayo contiene también la oportuna referencia a la Directiva de Servicios, señalando que, en principio, es necesario que estén sujetos a un régimen de autorización administrativa habilitante previa a la licencia edificatoria, cuando se cumplan los condicionantes establecidos en el art. 9 de la mencionada Directiva, tanto los establecimientos de nueva implantación como aquellos que se deriven de los incentivos de renovación previstos en dicha Ley e impliquen un incremento muy sensible respecto al número de plazas *alojativas* del establecimiento inicial.

El mencionado art. 9 establece la regla de que sólo se podrá supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización previa cuando el régimen de autorización no sea discriminatorio para el prestador de que se trata, esté justificado por una razón imperiosa de interés general, y además el objetivo perseguido no se pueda conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.

Pues bien, si ese es el marco jurídico, resulta difícilmente comprensible el art. 4 de la mencionada Ley 2/2013, puesto que, apelando a las razones de la fragilidad territorial y ecológica de las diferentes islas del archipiélago, en el marco de sostenibilidad del modelo establecido para cada una de ellas por los respectivos instrumentos de planificación territorial, exige autorización previa habilitante para la implantación de nueva oferta objetiva turística en el caso de traslado de la capacidad de alojamiento en las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, y la exige también en dichas islas para la ampliación de establecimientos turísticos de alojamiento, pero no se exige con carácter general para la renovación de estos establecimientos, salvo que así lo exija expresamente la normativa territorial insular. En cambio, no será exigible la autorización previa en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma para los alojamientos derivados de procesos de renovación, aunque sí para los de nueva implantación si así lo exige el planeamiento territorial. Las preguntas que surgen son evidentes, y es si resultan menos frágiles territorial y ecológicamente las islas occidentales que las islas turísticas, cuál es la razón por la que provocan mayor afección los establecimientos de nueva implantación que las plazas adicionales derivadas de procesos de renovación, y si por lo tanto puede considerarse que este régimen jurídico supera el triple test exigido por la Directiva.

La respuesta, sin duda ninguna, debe ser negativa, y se agrava con la lectura del apartado 2º de dicho art. 4º, que sólo permite el otorgamiento de autorizaciones previas para plazas de alojamiento turístico en las cuatro islas turísticas si tienen por objeto la nueva implantación de establecimientos hoteleros con categoría de cinco estrellas o superior, y además han suscrito el oportuno convenio con el Servicio de empleo del Gobierno de Canarias, para la formación continua de su personal y para facilitar la formación de desempleados, los establecimientos de turismo rural, los establecimientos *extrahoteleros* de al menos 5 estrellas o superior, los establecimientos hoteleros que se ubiquen en suelo urbano consolidado no turístico, o para aquellos establecimientos que hubiesen obtenido en su día autorización previa y que quieran modificarla, e incluso aquellos que hubiesen cesado en su actividad y quieran renovarse para retomar la misma.

Nuevamente han de formularse las pertinentes preguntas, en el sentido de si los establecimientos con categoría de cinco estrellas o superior no afectan a la fragilidad territorial y ecológica de las islas, y si lo hacen los de categoría inferior, al igual que no afectan los hoteles de cinco estrellas si suscriben el mencionado convenio y si afectan y se prohíben los que no suscriban el convenio, o por qué los establecimientos de turismo rural no provocan esa afección al igual que los ubicados en el suelo urbano consolidado no turístico y si lo hacen aquéllos ubicados en otras clases y categorías de suelo, o por qué tampoco se detecta tal afección en los establecimientos pretéritos y abandonados que ahora deseen retomar su actividad, incorporando por lo tanto nuevos turistas al ámbito insular, y generando los consabidos consumo de agua, electricidad, aumentando la generación de residuos, la presión sobre los espacios naturales, etc. Todo ello apunta en la línea de que no son razones ni medioambientales ni territoriales las que justifican todo este conjunto de disposiciones normativas, sino que más bien señalan hacia un control de la actividad turística, y, en concreto, de sus operadores.

Desde el punto de vista de la Directiva de Servicios debería de calificarse el régimen de autorización previa turística como discriminatorio, no justificado por razones imperiosas de interés general y desproporcionado, por existir mecanismos de control y verificación a posteriori suficientes para garantizar el objetivo perseguido y, por lo tanto, contrario a la citada Directiva.

Por estas razones es muy importante recordar la doctrina relativa al efecto directo de las Directivas con relación a la Administración Pública, algo que es soslayado a diario en la práctica administrativa española, donde en la inmensa mayoría de las ocasiones el operador administrativo se limita al conocimiento del Derecho propio y no se plantea la obligación de conocer y aplicar el Derecho Comunitario en los supuestos en que así resulte pertinente, y para ello nada mejor que la cita de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 1989, *FRATELLI COSTANZO SPA CONTRA COMUNE DI MILANO Y IMPRESA ING. LODIGIANI SPA*, asunto 103/88, que hace innecesario cualquier comentario al respecto:

“Sobre la cuarta cuestión

28 Mediante su cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pretende que se esclarezcan si, como ocurre con el Juez nacional, a toda Administración Pública, incluida la Administración Local, le incumbe la obligación de aplicar lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 29 de la Directiva 71/305 del Consejo, inaplicando aquellas disposiciones de Derecho nacional no conformes al mismo.

29 Procede recordar que, en sentencias de 19 de enero de 1982 (Becker, 8/81, Rec.1982, pp. 53 y ss., especialmente p. 71) y 26 de febrero de 1986 (Marshall, 152/84, Rec.1986, pp. 737 y ss., especialmente p. 748), este Tribunal observó que cuando las disposiciones de una Directiva, desde el punto de vista de su contenido, no estén sujetas a condición alguna y sean lo suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando éste no haya adaptado el Derecho nacional a la Directiva dentro del plazo señalado, bien cuando haya procedido a una adaptación incorrecta.

30 Se debe señalar que si los particulares están legitimados para, en las condiciones arriba apuntadas, invocar lo dispuesto en una directiva ante los órganos jurisdiccionales nacionales, es porque las obligaciones contempladas en la misma se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros.

31 Sería, por otra parte, contradictorio considerar a los particulares legitimados para invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales, y en contra de la Administración Pública, las disposiciones de una directiva que respondan a las condiciones arriba mencionadas; y estimar, no obstante, que a la referida Administración Pública no le incumbe la obligación de aplicar la directiva y de inaplicar las disposiciones de Derecho nacional que las infrinjan. De lo dicho se desprende que, cuando se den los requisitos exigidos por la doctrina jurisprudencial de este Tribunal para que los particulares puedan invocar las disposiciones de una Directiva ante los órganos jurisdiccionales nacionales, todos los órganos de la Administración Pública, incluso los no integrados en la Administración Central, como pueda ser el caso de un Municipio, están obligados a aplicar dichas disposiciones.

32 Por lo que respecta, más en concreto, al apartado 5 del artículo 29 de la Directiva 71/305, del análisis de la primera cuestión se desprende que dicha disposición no está sujeta a condición alguna y es lo suficientemente precisa como para que los particulares puedan ampararse en ella frente al Estado. Así pues, éstos están legitimados para invocar la Directiva ante los órganos jurisdiccionales nacionales y, como se desprende de lo expuesto, todos los órganos de la Administración Pública, incluso los no integrados en la Administración Central, como pueda ser el caso de un municipio, están obligados a aplicarla.

33 Procede, por consiguiente, responder a la cuarta cuestión que, al igual que al Juez nacional, a la Administración Pública, incluida la Administración Local, le incumbe la obligación de aplicar lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 29 de la Directiva 71/305 del Consejo, así como la de no aplicar aquellas disposiciones de Derecho nacional que infrinjan dicho precepto” (Tribunal de Justicia: 1870-1871).

## **5. La moratoria turística frente a la residencialización de las zonas turísticas**

Si bien, tal y como se ha comprobado, la moratoria turística canaria intenta ejercer un control férreo sobre la promoción de nuevos establecimientos de alojamiento (FAJARDO 2004), a la par que incentiva y prima la incorporación de nuevas plazas de alojamiento vinculadas a

operaciones de renovación edificatoria, llama también poderosamente la atención tanto el escaso tratamiento del uso residencial de las zonas turísticas como los planteamientos iniciales de fomento e impulso de dicho uso.

La importancia de regular y controlar el uso residencial en las zonas turísticas está perfectamente demostrada en el estudio realizado por *DELOITTE* en colaboración con el área de estudios e investigaciones de *EXCELTUR*, en septiembre de 2005 denominado *Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral mediterráneo español, Baleares y Canarias*. Dicho estudio pone de manifiesto datos tan interesantes como que el alojamiento reglado es ocupado 144 noches frente a sólo 48 noches de la plaza residencial, generando la primera un gasto medio por persona y día de 87,12€ y la segunda tan sólo 37,70€ por día. El gasto directo en destino es también del doble en el alojamiento reglado, 65€ frente a 32€, y esa pauta se mantiene también en los gastos de bolsillo del turista, de 30€ frente a 19,8€. Esto supone que la actividad económica generada por el alojamiento reglado ascendía a 6.060.000.000€ en las Comunidades Autónomas analizadas, frente a sólo 1.157.000.000€ de las plazas residenciales, es decir, que cada plaza turística reglada genera 13.698€ frente a sólo 1.506€ de la plaza residencial. Si se tiene en cuenta el factor de creación de empleo directo la desproporción crece aún más, puesto que el alojamiento reglado genera 11 empleos frente a tan sólo un empleo que puede generar la plaza residencial. Y si hablamos de consumo de suelo, los datos también indican una perspectiva muy desfavorable del uso residencial, puesto que consume 2,5 veces más que el alojamiento turístico reglado.

Otra perspectiva interesante es la que se refiere a la problemática que genera el uso de la planta residencial como oferta *alojativa* ilegal, que alcanza niveles impensables a lo largo de todo el país. Esa oferta ilegal, que compite con la oferta reglada, supone además un enorme fraude fiscal, cifrado por el citado estudio, en ingresos fiscales tan sólo por Impuesto sobre el valor añadido (IVA) e Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) en torno a los 400 millones de euros sólo en las seis comunidades objeto de estudio, calificándose ese escenario como muy conservador, y añadiéndose que en muchos de los casos las transacciones referidas a esa oferta residencial no sólo se hacen de espaldas a la Hacienda Pública, sino que en la inmensa mayoría de ellas ni siquiera se ingresan en España ni aportan valor a la economía, pues muchas se realizan entre ciudadanos extranjeros.

Otro estudio que debería haber sido tenida en cuenta es el proyecto CORINE LAND COVER, que pone de manifiesto la elevada presión residencial e inmobiliaria sobre el litoral español, señalando que el 34,2% del primer kilómetro de suelo de costa mediterránea española estaba ya completamente urbanizado en el año 2000, elevándose al 50% en las provincias de Barcelona, Málaga y Alicante. Sus datos señalaban la existencia de 11.958.000 plazas de alojamiento residencial frente a 1.673.000 plazas de alojamiento reglado en la costa mediterránea y las islas, habiendo crecido la población en el litoral español entre los años 1991 y 2001 en un 19,5% frente a un 5% del total de la población española.

Las consecuencias de este fenómeno son muy bien expuestas en el mencionado estudio de DELOITTE: "... desde la perspectiva del presupuesto público para atender los diversos gastos por servicios e inversiones, a nivel municipal los modelos turísticos basados en una ordenación que propicie la mayor concentración de plazas *alojativas* regladas obtiene también los mayores

ratios de eficiencia sobre el gasto municipal. La mayor eficiencia del modelo... ofrece oportunidades de ahorros reales sobre el presupuesto municipal en la prestación de los múltiples servicios de mantenimiento, como la recogida de residuos sólidos urbanos, la distribución de agua, etc. Aquellos modelos con un mayor predominio de la oferta reglada permiten dimensionar los servicios y equipamientos municipales de forma más acorde con las necesidades reales" (EXCELTUR- DELOITTE: 45-46).

Pues bien, frente a tales datos, la Ley 19/2003 incluye entre las medidas cautelares la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas destinadas a uso residencial que se encuentren en un ámbito de suelo urbano no consolidado o sector de suelo urbanizable y el uso turístico supere o pueda superar el 35% de la edificabilidad total del planeamiento o de la superficie de las parcelas. Pero chocando con tal medida cautelar, que en principio pretende contener el crecimiento residencial en las zonas turísticas, dicha Ley incluye la DOT 16, que orienta al planeamiento insular y general sobre la forma de incentivar la reducción de la capacidad *alojativa* de las zonas turísticas, a través de medidas entre las que se incluye "la transformación del uso turístico a residencial compatible con el uso turístico y, excepcionalmente a residencial no definido como tal, salvo que el planeamiento insular o general consideraran inadecuada la recalificación a uno u otro destino en función del modelo territorial diseñado y de la situación y características concretas del área afectada" (Ley 19/2003: 5720). Incluso, se incentiva dicho cambio de uso turístico a residencial al señalar que la decisión de revisión voluntaria del planeamiento parcial en tal sentido podrá comportar tanto la reconsideración de los plazos de ejecución, a favor de una ampliación sustantiva de los mismos, como de la edificabilidad en el caso de transformación en usos no *alojativos* turísticos.

Es evidente que tales determinaciones son absolutamente contrarias a las pautas que aconsejan los datos anteriormente expuestos y carecen de toda justificación, puesto que presentan al uso turístico reglado como el auténtico enemigo de la sostenibilidad, sin que el uso residencial en zonas turísticas ostente esa visión negativa. Pero aun mayor es la sorpresa que produce la DOT 19, puesto que admite, en la misma línea, que el planeamiento insular adaptado a las determinaciones de dichas directrices pueda definir ámbitos mixtos en los que se permita la sustitución o la compatibilización del uso *alojativo* turístico con el residencial, estableciendo como único límite que las viviendas susceptibles de ser construidas por compatibilización o sustitución no tengan una superficie inferior a 100 m<sup>2</sup> útiles.

Además establece que no será preciso prever el incremento de los espacios libres cuando no aumente la densidad, o sea, no se construya más de una vivienda por cada tres plazas turísticas suprimidas. Forzando ya sus determinaciones establece incluso una prima o incentivo para el cambio de uso turístico a residencial al señalar que cuando el solar resultante de la sustitución se destine a la construcción de viviendas protegidas, podrán construirse en el nuevo emplazamiento 1,2 plazas por cada una de las suprimidas. De este modo se contempla la inserción en las zonas turísticas de viviendas sometidas a algún régimen de protección, lo cual desde un punto de vista de planificación turística resulta difícilmente justificable.

Afortunadamente ambas directrices fueron derogadas por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, que además apuesta, en principio, por el deber de atenerse al uso turístico e impedir la pérdida de dicho uso en favor del residencial, aunque sigue sin afrontar decidida y claramente el señalado fenómeno dentro de las zonas turísticas.

## 6. Conclusiones

Reconociendo que, sin lugar a dudas, el proceso de moratoria turística estuvo justificado en sus inicios por la desproporción de la superficie del suelo urbanizable clasificado en las Islas Canarias, tanto para uso turístico como residencial o mixto, centrado básicamente en el litoral, así como por el elevado ritmo de producción inmobiliaria al inicio del presente siglo, y que se trataba de un proceso bienintencionado, ello no obsta a que se ofrezca un panorama general de aquellos que se consideran como los grandes errores, desaciertos y desenfoques del citado proceso, que, prescindiendo de consideraciones territoriales y ambientales se ha transformado en una auténtica planificación económica-empresarial de la actividad turística en el archipiélago (Villar, 2003), desvirtuando sus objetivos e intenciones iniciales, y no habiendo conseguido rematar definitivamente las operaciones de reclasificación de aquellos suelos urbanizables, y de eliminación definitiva de aprovechamientos urbanísticos expectantes, aun cuando haya alcanzado logros importantes.

Efectivamente, se considera que frente a la decisión de prolongar en el tiempo medidas cautelares, de naturaleza necesariamente transitoria, previstas por la legislación urbanística, que con la Ley 2/2013 se presentan ya claramente con vocación de permanencia indefinida, se deberían haber utilizado otros instrumentos, tales como el establecimiento de planes de etapas de edificación, ya previstos en el art. 45 del viejo Reglamento de planeamiento de 1978 para los planes parciales. Esta técnica de programación de licencias ya fue presentada en las Islas Baleares a finales del siglo pasado, habiendo sido defendida con brillantez en dictámenes como los emitidos, a instancias del Ayuntamiento de Calviá, por los Catedráticos de Derecho Administrativo Avel-Í Blasco Esteve (Informe sobre la posibilidad de programar la ejecución de las licencias de edificación) y Luciano Parejo Alfonso (Dictamen sobre la legalidad de la pretensión municipal de programar la ejecución de las licencias de edificación, acordada con ocasión de la revisión de su planeamiento general), y podrían haber sido incorporados por los instrumentos con rango de Ley en los que se sustenta la moratoria canaria.

El primero concluye que "En definitiva, el fundamento último de las medidas que se pretende adoptar se encuentra en el art. 45.2 de la Constitución, que ordena a los poderes públicos velar *por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente*. A estas alturas nadie discute que el suelo es un recurso natural, y en esta Comunidad Autónoma es además un recurso sumamente escaso; si a ello le unimos la carestía de otros recursos como el agua, la legitimidad de las medidas que comentamos se ve reforzada" (BLASCO: 18 ). El segundo concluya su vez que "Conforme al vigente ordenamiento urbanístico, la determinación por el planeamiento de plazos mínimos en la ejecución de las licencias de edificación de uso residencial y turístico en suelo urbano, no es jurídicamente susceptible de ninguna objeción (...) Como tampoco admite controversia la legítima capacidad del planeamiento para delimitar en tal forma, y de acuerdo con la función social de la propiedad del suelo, el contenido del derecho a edificar. Este aserto no admite controversia desde el momento en que la legislación urbanística contiene suficientes y expresas habilitaciones para amparar de sobras dicha solución" (PAREJO: 26).

Esta última referencia a la función social de la propiedad, contenida en nuestro texto constitucional, exige una reflexión de futuro sobre el contenido del régimen urbanístico

estatutario de la propiedad del suelo a que se refiere el art. 7 del Texto Refundido de la Ley del suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, ya que no resulta concebible la necesidad de utilizar incentivos urbanísticos, turísticos, financieros, procedimentales, etc., como los contenidos en la moratoria canaria, para exigir de los propietarios el cumplimiento de sus deberes de conservación, de rehabilitación y de renovación para un uso de interés público esencial para la economía española, y máxime cuando se trata de establecimientos turísticos en su inmensa mayoría amortizados, por lo cual aquel régimen estatutario debe replantearse en lo que a los usos turísticos en el litoral se refiere, para introducir el concepto de amortización respecto de los aprovechamientos urbanísticos otorgados por el planeamiento y para señalar que dichos aprovechamientos ya no se otorgan en propiedad ni a perpetuidad, limitándose su *patrimonialización* en términos similares a los del derecho de superficie, curiosamente regulado por la propia legislación de suelo.

En la misma línea es exigible a todos los instrumentos de planeamiento una preservación de los espacios litorales para el uso turístico en su más amplia acepción, con la finalidad de limitar al máximo y, en su caso excluir, el uso residencial en las zonas turísticas litorales, por su ineficiencia, su escasa repercusión en la generación de empleo permanente, de fiscalidad regular y de generación de ingresos, frente a las ventajas que para el interés general reporta bien su preservación integral o parcial bien su reserva para un uso turístico reglado.

## Bibliografía

BLASCO, A. Informe sobre la posibilidad de programar la ejecución de las licencias de edificación . Palma de Mallorca, 1999. Disponible en Ayuntamiento de Calviá.

CORINE LAND COVER (CLC) .Instituto Geográfico Nacional, Ministerio de Fomento. Disponible en: <http://www.ign.es/ign/layoutIn/corineLandCover.do>

DECRETO 4/2001, de 12 de enero, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias. Boletín Oficial de Canarias, Islas Canarias, 15/01/2001.

DECRETO 126/2001, de 28 de mayo, por el que se suspende la vigencia de las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación y de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico. Boletín Oficial de Canarias, Islas Canarias, 28/05/ 2001.

DIRECTIVA 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Diario Oficial de la Unión Europea, Bruselas, 27/12/2006.

EXCELTUR-DELOITTE. Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral mediterráneo español, Baleares y Canarias. Resumen ejecutivo. Madrid, 2005. Disponible en:  
[http://exceltur.org/excel01/contenido/portal/files/auxfolder3/Sumario\\_residencial\\_completo.pdf](http://exceltur.org/excel01/contenido/portal/files/auxfolder3/Sumario_residencial_completo.pdf)

FAJARDO, L. Aspectos jurídicos del programa de ajuste turístico en Canarias. En: Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente, 212: 53-93, 2004.

LEY 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias. Boletín Oficial de Canarias, Islas Canarias, 19/04/1995.

LEY 6/2001, de 23 julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo en Canarias. Boletín Oficial de Canarias, Islas Canarias, 26/07/2001.

LEY 19/2003, 14 abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. . Boletín Oficial de Canarias, Islas Canarias, 27/03/2003.

LEY 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo. Boletín Oficial de Canarias, Islas Canarias, 12/05/2009.

LEY 17/2009, de 23 de noviembre sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 24/11/2009.

LEY 14/2009, 30 diciembre, por la que se modifica la Ley 7/1995, 6 abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.Boletín Oficial de Canarias, Islas Canarias, 5/01/2010

LEY 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias. Boletín Oficial de Canarias, Islas Canarias, 31/05/2013.

MARCHENA, M. (Coord.) *Agenda para planificadores locales: turismo sostenible y gestión municipal-edición para América latina y El Caribe*. Madrid, Organización Mundial del Turismo, 1999.

NAVARRO, E. *La capacidad de carga básica: pieza clave para la planificación del territorio turístico*. En: BLANQUER, D. (Dir.) *II Congreso Universidad-Empresa-Turismo*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp: 551-574.

PAREJO, L. Dictamen sobre la legalidad de la pretensión municipal de programar la ejecución de las licencias de edificación, acordada con ocasión de la revisión de su planeamiento general. Getafe (Madrid), 2000. Disponible en Ayuntamiento de Calviá.

OMT. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Indicadores de desarrollo sostenible para los destinos turísticos-Guía práctica (1ª Ed.)* Madrid, OMT, 2005.

PROMOTUR. Plan Estratégico de Promoción Turística 2012-2016. Disponible en: [http://www.turismodecanarias.com/promoturismocanarias/wp-content/uploads/2013/10/Plan\\_Estrategico\\_promocional\\_isla\\_canarias\\_2012-2016.pdf](http://www.turismodecanarias.com/promoturismocanarias/wp-content/uploads/2013/10/Plan_Estrategico_promocional_isla_canarias_2012-2016.pdf)

RAZQUÍN, M.M. *Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia*. En: BLANQUER, D. (Coord.) *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pp: 111-147.

RISUEÑO, E.A. *Análisis sistemático de las medidas de turismo y sostenibilidad territorial en la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo*. En: SANTANA, J.J. (Coord.) *Diez años de la Ley de ordenación del territorio de Canarias*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp: 379-405.

TEXTO REFUNDIDO de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias. Decreto-legislativo 1/2000, 8 mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias. Boletín Oficial de Canarias, Islas Canarias, 15/05/2000.

TRIBUNAL DE JUSTICIA, Unión Europea. Sentencia de 22 de junio de 1989, *FRATELLI COSTANZO SPA CONTRA COMUNE DI MILANO Y EMPRESA ING. LODIGIANI SPA*, asunto 103/88. Disponible en:<http://curia.europa.eu/juris/showPdf>.

VILLAR, F.J. *La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias*. En: Revista Actualidad Administrativa, 24: 579-616, 2003.

