

La renovación de las ciudades turísticas en Canarias. Una respuesta meditada para unos destinos maduros*

The renovation of the touristic cities in Canary Island. A considerable answer for a mature destinations

RAFAEL TEMES-CORDOVEZ

Doctor en Urbanismo

Profesor Contratado Doctor del Departamento de Urbanismo

Universidad Politécnica de Valencia, España.

rtemes@urb.upv.es

ORCID: [0000-0002-5604-4892](https://orcid.org/0000-0002-5604-4892).

Recibido/Aceptado: 10-09-2016 / 03/03/2017.

Cómo citar: Temes-Cordovez, Rafael (2017), “La renovación de las ciudades turísticas en Canarias. Una respuesta meditada para unos destinos maduros”, en *Ciudades*, 20, pp. 223-243 [recurso digital].

DOI: [10.24197/ciudades.20.2017.223-243](https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.223-243)

Resumen: El envejecimiento de los destinos turísticos se presente hoy como una derivada particular del problema general de la obsolescencia de las tramas consolidadas. El caso de Canarias ha sido pionero junto a Baleares, en la formación de un marco jurídico y de incentivos que facilitara la renovación. El éxito de las iniciativas ha sido desigual, encontrando en las leyes 2/2013 y 9/2015, un cambio en la tendencia aparentemente positivo. Tras el camino recorrido, y ante los primeros resultados, se advierte una progresiva desconexión con el enfoque territorial y los principios de la sostenibilidad con los que se habían comprometido la renovación.

Palabras clave: turismo, renovación urbana, residencialización, destinos maduros.

Abstract: The mature of tourist destinations is presented today as a particular derivation of the general problem of the obsolescence of consolidated plots. Both Canary Islands and Baleares has been a pioneer in forming a legal framework and incentives that would allow the renewal. The success of the different initiatives has been uneven, finding in the laws 2/2013 and 9/2015, a change in the trend apparently positive. After the journey, and before the first results, there is a progressive disconnection with the territorial approach and the principles of sustainability with which the renewal was committed.

Keywords: tourism, urban renewal, residentialisation, mature destinations.

* Este trabajo ha podido desarrollarse gracias a la estancia de investigación realizada en el Departamento de Geografía de la Universidad de La Laguna durante el segundo semestre de 2016, y constituye un resultado parcial del Proyecto de I+D+i «Tecnologías de Información Geográfica aplicadas al análisis y diseño de propuestas innovadoras para la renovación de los alojamientos turísticos», financiado por la Fundación CajaCanarias. Asimismo, se inscribe en el proyecto titulado «Crisis y reestructuración de los espacios turísticos del litoral español» (CSO2015-64468-P) del Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO).

1. INTRODUCCIÓN

En 1984 Bernardo Secchi escribía en la revista *Casabella* un artículo titulado «Le condizioni sono cambiate». En él, hacía referencia a una serie de novedosos fenómenos que habían irrumpido en las ciudades europeas: fin del crecimiento urbano, descenso de la población, desmantelamiento industrial y terciarización, fenómenos tras los que subyacía la radical mutación que estaban sufriendo la sociedad y la economía en su tránsito hacia el tardocapitalismo. Para Secchi un tema era crucial en esta nueva encrucijada: la reutilización de la ciudad existente dándole sentido y futuro por medio de continuas modificaciones. En su texto se afirmaba: “La ciudad y el territorio en el que viviremos en los próximos años ya está construido” (Secchi, 1984), sentencia que advertía de la importancia que en los próximos años iban a tener las transformaciones en el urbanismo.

Efectivamente, buena parte de nuestras ciudades ya están construidas. Pero esto no significa que estén finalizadas y que no vayan a cambiar. Secchi preveía que en las siguientes décadas, se debía producir una gran demanda de reformas orientadas a elevar la calidad de vida de los ciudadanos: mejores viviendas, equipamientos educativos, culturales, deportivos... y también espacios para el ocio y el descanso. La ciudad europea por tanto, cambiaría, pero su principal preocupación no sería el crecimiento físico y poblacional, sino la elevación de la calidad de vida de sus habitantes y de sus servicios.

De esta manera, la idea del continuo crecimiento y el aumento de la calidad de vida quedaban desvinculados. El progreso no pasaba necesariamente por la mayor ocupación de suelo, sino por el uso más sensato y cuidadoso del mismo. La lógica estaba cambiando y Secchi postulaba que las mejoras urbanas debían acometerse sin dilapidar el territorio agrícola y natural: sin destruir el paisaje.

Este interesante discurso enunciado a finales de los ochenta, ya tenía como precedente la experiencia de las intervenciones conservacionistas de los centros históricos europeos, que al menos desde la década de 1970, se habían ido sucediendo de forma sistemática en Europa. La realidad es que en estos escenarios, la preocupación principal siempre centrada en “lo patrimonial”, desdibujaba en ocasiones el objetivo básico de mejorar la ciudad para los ciudadanos. Varios autores (Álvarez Mora, 1995; Cucó i Giner, 2013; Díaz Parra, 2009) han centrado buena parte de sus investigaciones en analizar precisamente los contradictorios efectos colaterales que se han sucedido y en el que la exclusión ha terminado siendo uno de sus resultados más llamativos. Pero los motivos que han centrado los intereses sobre los tejidos construidos no han permanecido inmóviles. En la década de los noventa, bajo la doble influencia de la descentralización autonómica y de las políticas europeas, la práctica de la rehabilitación urbana dejó de tener su eje principal en las áreas urbanas históricas para comenzar a alcanzar a las áreas urbanas degradadas desprovista de dichos valores patrimoniales. Especialmente visualizados a partir del estallido de la crisis de finales de 2007, este capítulo de

intervenciones sobre “la ciudad más débil” encuentra sus espacios de intervención sobre todo en las periferias urbanas. Análisis locales (Ferrer, 1993; Temes, 2007; Rivas et al., 2015) o estudios de carácter más general (Roca, 1995; Ministerio de Fomento, 2014; Cuchí y Sweatman, 2014), señalarán cómo las ciudades españolas, al igual que otras muchas en Europa, habían iniciado un reto que, en términos cuantitativos, superaba largamente al ya referido de intervención en los centros históricos y primeros ensanches (Rubio y Molina, 2010).

Este hecho se constata al comprobar cómo el intervalo comprendido entre 1960 y 1980 en España, ha sido uno de los de mayor crecimiento en número de unidades alojativas hasta la fecha¹. Una de cada tres viviendas/alojamientos construidos en el país fue levantada durante estos 20 años. El *building-boom* experimentado en dicho intervalo ha condicionado necesariamente el futuro de los entornos urbanos. Si ponemos en números esta realidad que describimos, y centramos nuestra atención en el panorama nacional podemos observar algunas peculiaridades (Tabla 1).

TOTAL	Décadas 40-50	Décadas 60-70	Décadas 80-90	Década 2000
Porcentaje	10,57%	34,05%	25,92%	17,25%
España	25.208.625	2.664.945	8.584.555	6.533.390

Tabla 1. Viviendas según el año de construcción en España. Fuente: INE. Censos de Población y Viviendas 2011.

En la representación ofrecida en la Figura 1 se marca en negro los municipios donde al menos el 33% de todos sus edificios fueron construidos entre las décadas 1960 y 1970. Si bien a escala nacional el 21% de los municipios se encuentran en esta situación, la evolución en número de edificios y viviendas es aún más intensa al tratarse de los municipios que albergan las capitales de provincia y los núcleos turísticos principales concentrados en el litoral levantino, el litoral andaluz y las costas canarias y baleares. En número de viviendas podemos decir que representa casi el 34% de la totalidad del parque edificado en España². Una de cada tres viviendas o alojamientos actualmente edificados tienen entre 30 y 50 años (Tabla 1).

¹ En la primera década del XXI el crecimiento ha sido similar en proporción a un intervalo de 10 años aunque con mejor calidad constructiva que en el intervalo 1961-80, aún con las malas praxis ejecutadas en medio de la “burbuja inmobiliaria”.

² Esto significa un total de 8.584.555 viviendas de acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda 2011

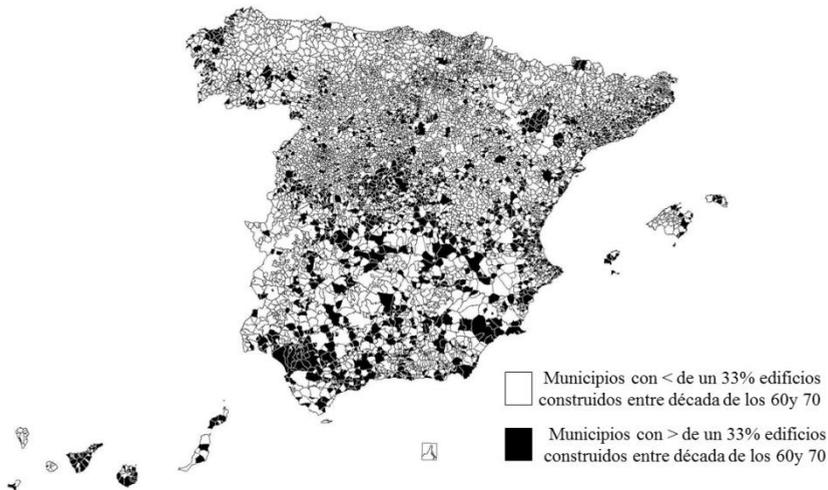


Fig.1: Simultaneidad constructiva en los municipios de España. Fuente: Censo de Población y Vivienda 2011. Elaboración propia.

TOTAL	Décadas 40-50	Décadas 60-70	Décadas 80-90	Década 2000	
Porcentaje	9,69%	32,01%	30,91%	18,10%	
Canarias	1.040.945	100.915	333.185	321.725	188.365
Palmas (Las)	532.060	50.270	169.415	161.970	99.225
Santa Cruz de Tenerife	508.885	50.650	163.775	159.750	89.140

Tabla 2. Viviendas según el año de construcción por provincias. Canarias. Fuente: INE. Censos de Población y Viviendas 2011.

Ahora bien, esta reflexión sobre la necesaria intervención en la ciudad construida ha tenido su escenario prioritario sobre la ciudad residencial, si bien no ha sido ajena a los espacios turísticos también. En el caso español además, se da la circunstancia, de que el mismo impulso que llevó a principios de los sesenta al gran crecimiento de la ciudad residencial, fue el que apoyó la configuración de los principales emporios turísticos de nuestras costas (Tabla 2). Para hacer un análisis más preciso, si nos fijamos en el caso canario y nos centramos sólo en la edificación destinada a un uso turístico, las cifras nos muestran una situación aún más relevante. Estas cifras avalan el argumento que justifica en parte el interés por reflexionar y llegar a soluciones adecuadas de cara a una posible política de renovación de estos espacios (ver Fig. 2).

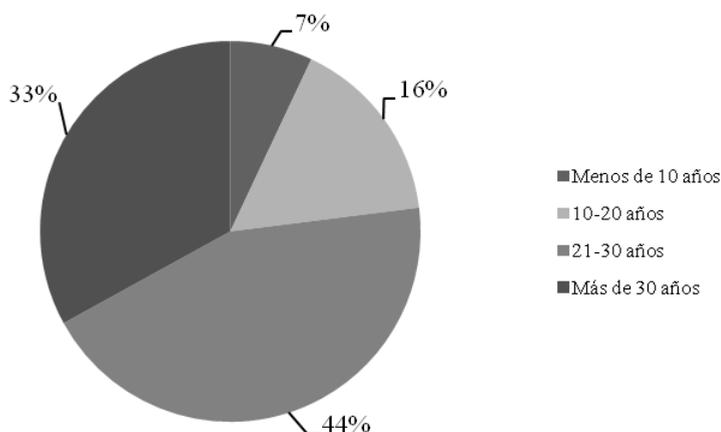


Fig.2: Edad de la edificación en las áreas turísticas de Canarias. Fuente: Catastro de Urbana. Grupo de Investigación ReinvenTUR M. Simancas (dir).

Ahora bien, la situación que describimos no es exclusiva de los destinos turísticos canarios. Como señalan Corrales y Hernández (2010), Hawái y Baleares, junto con Canarias constituyen los tres principales destinos turísticos archipelágicos de sol y playa mundiales, a gran diferencia del resto. Los tres casos han alcanzado niveles muy elevados, en volumen de turistas e impacto económico y territorial, desde hace varias décadas, y muestran síntomas de estancamiento. Canarias desde comienzos de siglo, Hawái desde la década de los noventa y Baleares sobre todo a partir de la crisis económica mundial en el 2007. Esta afirmación podría generar dudas al contrastarla con el record de visitantes que en el año 2016 hemos tenido en España, y especialmente en Canarias. Ahora bien, la lectura debe tener en cuenta otros indicadores como la tendencia negativa en la duración media de las estancias (EGATUR, 2015), o la cuota de “turistas prestados” (provenientes de destinos competidores con problemas geopolíticos) que llega a ser en Canarias de más del 50% (Archondo y Ruiz, 2016).

Atendiendo a la lógica que anunciaba Secchi (1984), los principios básicos de la sostenibilidad, los límites de la capacidad de carga y el aumento de la calidad de vida, se convierten en el hilo conductor de una nueva política para la renovación de los espacios turísticos. La visión territorial del fenómeno se erige como el marco adecuado para reordenar los espacios de ocio que se envejecen. Ahora bien, un análisis con mayor profundidad nos mostrará que la anunciada política de escala territorial, basada en la integración paisajística y en la mejora de la calidad de vida, se irá desplazando a un segundo plano, haciendo del territorio un instrumento económico.

Con estos antecedentes, el objetivo de este trabajo será mostrar cómo, paradójicamente, la evolución en materia de turismo hasta llegar al nuevo marco normativo en Canarias ha ido perdiendo escala y referencia territorial para ganar operatividad y resultados a corto plazo. Los riesgos que supone tomar este camino serán recogidos en las conclusiones. Las fuentes utilizadas partirán del análisis del marco normativo así como de las estadísticas oficiales del Gobierno de Canarias que describen la evolución del sector turístico en la región.

Tras estos antecedentes introduzcamos la teoría utilizada de forma general por la doctrina, y para modelizar el comportamiento de los destinos de sol y playa a través de su ciclo de vida.

2. EL CICLO DE VIDA DE UN DESTINO TURÍSTICO

Si de lo que hablamos es de la evolución de destinos turísticos, como apuntan Santana et al. (2010), el modelo teórico con mayor relevancia es el del ciclo de vida del destino, el *Tourism Area Life Cycle* –TALC Model–, elaborado en 1980 por Richard Butler. Este modelo, ampliamente utilizado, debatido y revisado, se basa en el ciclo de vida del producto y plantea los destinos turísticos como productos siguiendo un patrón de desarrollo similar a éstos. Dependerá de su éxito en la captación de visitantes, así como de la gestión y el control de crecimiento y uso del territorio, el momento en el que el área sobrepase su capacidad de carga (física o infraestructural, económica, social, cultural o medioambiental) aunque se reconoce que el declive puede resultar de una amplia combinación de factores (León, Hernández y González, 2003). Será entonces, llegada la fase de estancamiento y/o post-estancamiento, cuando se deba decidir y apostar por acciones que eviten el declive, con la pérdida de atractivo y el descenso pronunciado del número de visitantes. Sheela Agarwal (2006), como resultado de sus trabajos anteriores, plantea una extensión del ciclo de Butler, incorporando una fase de reorientación y rejuvenecimiento (ver Fig.3), que no descarta el posible declive o aplicación de estrategias de reestructuración según la dinámica evolutiva del destino en relación a sus competidores y los diferentes escenarios que concurren en estas fases. Generalmente este tipo de acciones suele apreciarse en destinos maduros, esto es, aquellos en que debido a factores tales como la obsolescencia de sus infraestructuras, la saturación y la escasa o nula renovación de los atractivos, disminuye la calidad de la experiencia turística (entre otros, calidad de servicios, del medio ambiente, de los servicios de ocio, más sensaciones percibidas a corto y medio plazo –recuerdo– por parte de los turistas).

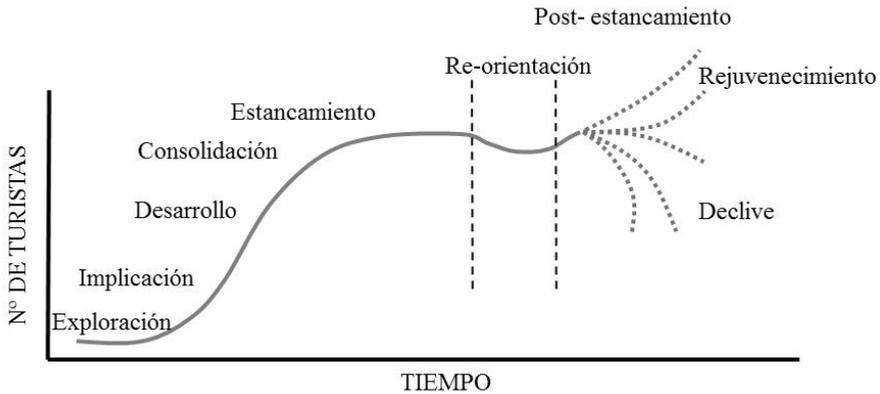


Fig. 3: Adaptación del ciclo de vida de los destinos. Fuente: Agarwal, 2006.

Basándonos en el mismo modelo, pero ahora denominando los tres períodos claves como generación-degeneración-regeneración, llegamos a esta última etapa para detenernos en ella con más detalles. Agarwal (2002 y 2006), Butler (1980 y 2012), Navarro Jurado (2006) y Simancas (2015) proponen una clasificación o estrategia para intervenir en los destinos turísticos consolidados (ver Fig. 4).

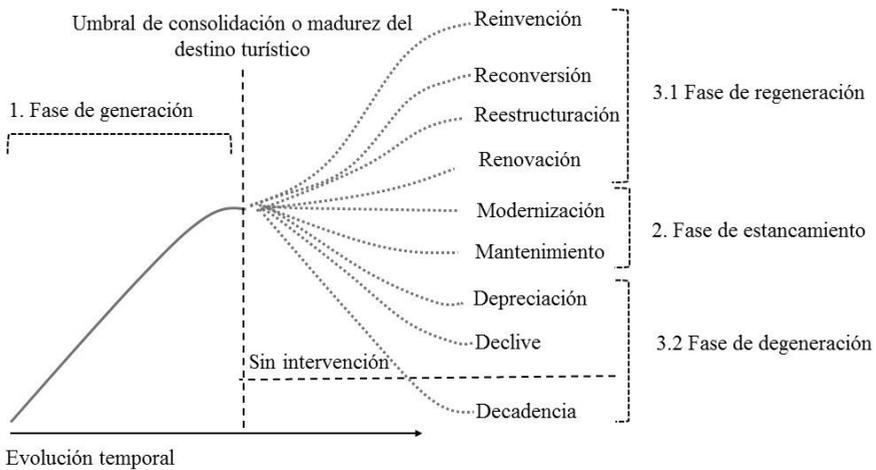


Fig. 4: Adaptación del ciclo de vida de los destinos. Fuente: Agarwal (2002 y 2006), Burtler (1980y 2012), Navarro Jurado (2006) y Simancas (2015).

Siguiendo al último autor (Simancas, 2015) si nos mantenemos en la fase de estancamiento, las intervenciones pueden ser dirigidas a labores de mantenimiento

o modernización del destino (García Torres, 2009) que conllevan intervenciones de tipo singular o “blandas” (Navarro, 2006), que en muchos casos implica la aplicación de acciones de *lifting*, maquillaje y marketing hacia el exterior. Si no realizamos nada, la fase de degeneración se hace evidente en el destino turístico a través de la pérdida de competitividad, que se refleja en baja rentabilidad, bajo nivel de ingresos por turista y un proceso de declive y decadencia que se manifiesta tanto en el espacio público como en el privado.

Por otro lado, podemos hablar de un conjunto de estrategias de “regeneración” que suscitan con frecuencia bastantes dudas en la precisión de sus denominaciones tanto aplicadas a la ciudad residencial como al espacio turístico. Como indican Vera Rebollo et al. (2011), existe un amplio conjunto de términos “re”, que son utilizados de forma simultánea, indistinta y ambigua, como si se tratara de sinónimos y, en ocasiones, de manera equívoca. En coherencia con lo planteado al respecto por Moya y Díez de Pablo (2012) y luego adaptado al campo turístico por Simancas, Temes y Dávila (2016), en las estrategias distinguimos entre “acciones” y “procesos”: mientras las primeras se refieren a la ejecución material de la intervención, y se identifican con lo que en la normativa urbanística se ha denominado con frecuencia como obras, los “procesos” aluden a los procedimientos y metodologías para llegar a las acciones, que engloban y articulan. Así, los primeros corresponden a la escala edificatoria o urbana restringida y los segundos a la escala urbana amplia.

Con todo esto resulta conveniente saber en qué etapa se encuentra buena parte de los destinos turísticos en Canarias y qué tipo de estrategia son las que han sido trazadas en los últimos años.

3. DE LA FORMACIÓN A LA RENOVACIÓN DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS EN CANARIAS

En Canarias se tiene ya una larga tradición en la formación, gestión y desarrollo de los destinos turísticos. Siquiera como pequeña referencia es necesario conocer algunos datos sobre el origen del turismo del archipiélago en las etapas previas al modelo de turismo de masas actualmente vigente.

3.1 Los inicios al turismo de masas

La primera Ley del Suelo se desarrolló en España en 1956 sin alusión expresa a la actividad turística. En ella no se contemplaban mecanismos adecuados para frenar lo que luego sería un intensísimo proceso de transformación litoral fuente de ingresos con muy escasos controles. Ante la inoperancia práctica de la Ley del Suelo para resolver los problemas turísticos fue aprobada en 1963 la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional que no contempló criterios de planificación territorial y no se preocupó por las repercusiones que el desarrollo desordenado del sector tendría sobre el territorio en el futuro.

Ocho años después, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social dio lugar al Proyecto de Desarrollo Turístico de las Islas Canarias, presentado en 1964. En él se marcaban las directrices necesarias para una correcta organización de la afluencia de visitantes al archipiélago. Este proyecto, aunque no llegó a materializarse, supuso un impulso a una política aperturista para facilitar e incentivar la inversión en el sector. Como ejes principales se destacaron las urbanizaciones, las instalaciones hoteleras y los centros recreativos olvidando nuevamente su integración con el resto del territorio y dando como resultado la potenciación de un turismo de masas.

Más adelante, la Ley 19/1975 de Reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana en su Disposición Final Tercera dispuso la adaptación a la misma de la Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional. Sin embargo la creación del Estado de las Autonomías, transformará radicalmente el panorama turístico nacional. En Canarias, al principio, no existió un modelo territorial claro por parte del Gobierno, ni a nivel insular ni del conjunto del archipiélago, y fue la iniciativa privada, guiada por los intereses particulares, la que diseñó una estrategia de ocupación a su medida (Cáceres, 2001).

En este marco, el fenómeno turístico de masas comienza en las islas al calor de la existencia de mayores infraestructuras de transporte, servicios y de una capacidad poblacional suficiente para suministrar los recursos humanos requeridos por el sector. El punto de arranque fue la existencia de asentamientos que manifestaban algún atractivo turístico, históricamente demostrado por la afluencia de viajeros y su evolución a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Comenzó en el Puerto de la Cruz, en Tenerife y en Las Palmas de Gran Canaria (Playas de Las Canteras y Alcaravaneras) e incipientemente saltó a Arrecife (Arrecife Gran Hotel), en Lanzarote. Desde estos inicios y con la rápida evolución experimentada sobre todo a partir de los años 70, la conciencia sobre la protección de los territorios y especialmente sobre la fragilidad litoral en Canarias, se hace especialmente sensible a finales del siglo XX, comenzando a trabajar en el establecimiento de un nuevo marco regulador que hiciera compatible la actividad turística y los valores territoriales. En palabras de García Márquez (2011) “el paisaje, de tanta relevancia para la actividad turística, antes sólo objeto de protección, pasa a ser considerado también objeto de ordenación y de gestión, susceptible de ser mantenido, mejorado, recuperado y rehabilitado”.

3.2 La búsqueda de un modelo más respetuoso con el territorio

Este cambio de perspectiva se tradujo en la promulgación de tres leyes, que conformarán los pilares básicos del sostenimiento del turismo como principal actividad económica y la salvaguarda de un territorio rico en valores naturales pero limitado por la fragilidad de sus ecosistemas. La Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo de Canarias, en consonancia con la línea de varios documentos de ordenación territorial del turismo de finales de siglo (Antón Clavé, 2005; Mata

Olmo, 2007), decidió abordar por vez primera este sector desde una perspectiva integral, incluyendo la regulación de la actividad, la oferta, las características de los establecimientos, las garantías y protección del usuario turístico, la promoción del destino «Canarias» y las condiciones para la implantación de la actividad turística en el territorio. La estructura conceptual y legislativa se completó con la aprobación de la Ley 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias y con la Ley 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias (que en el año 2000 se unirían en el vigente Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias –TRLOTENC–). Estas leyes propiciaron un cambio en la óptica desde la cual planificar el futuro del sector turístico y del desarrollo de los suelos dedicados al mismo.

Con el nuevo marco normativo se erigió como prioridad la elaboración y aprobación de unas Directrices de Ordenación General y de Ordenación del Turismo que consiguieran el objetivo, desde el planeamiento, de contener la dinámica urbanizadora desarrollista y propiciar la planificación, a largo plazo, del destino del territorio. Auspiciado por este marco formado por las Leyes 12/1994, 7/1995, 9/1999 y las Directrices, la visión y referencia al paisaje se renueva en Canarias y se vincula a partir de entonces a los objetivos de renovación y mejora de los espacios turísticos. En enero de 2001 se aprueba el Decreto 4/2001 por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias y se establecen 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.

Frente a las limitaciones establecidas desde la administración para la nueva concesión de licencias numerosos empresarios se opusieron hasta conseguir la suspensión del Decreto. Sin embargo, lejos de cambiar de idea y siempre tratando de dar continuidad al proceso de contención, se publicará seguidamente el nuevo 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, el cual, dada las similitudes con el anterior, fue también declarado nulo tras nuevas denuncias privadas.

Para recuperar en esencia el proceso de limitación procurado con los dos decretos anteriores, a finales del 2001 se aprueba la Ley de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias. Las medidas transitorias establecidas en dicha ley consistirán, en primer lugar, en la contención del aumento de la oferta de alojamientos de baja cualificación, suspendiendo el otorgamiento de autorizaciones administrativas previas, la disminución de la oferta alojativa mediante su reconversión a residencial o complementaria, y limitando la vigencia de los instrumentos de planeamiento, licencias urbanísticas y autorizaciones previas obsoletos por haber sido tramitados y/o concedidas en virtud de una normativa ya derogada. La temporalidad de estas medidas fue concebida

hasta la entrada en vigor de las Directrices, de forma que, como afirma Simancas (2015), se aplicaba en Canarias una moratoria turística (2001-2012) entendida no como una moratoria propiamente dicha de paralización de la construcción, sino más bien como un “proceso limitador” con el que restringir la concesión de nuevas licencias y, sobre todo, frenar las ya otorgadas en base a la Ley 7/1995 de Ordenación del Turismo. Éstas se habían incrementado en exceso, por lo que sería necesario dilatar, al menos, su implantación en el tiempo.

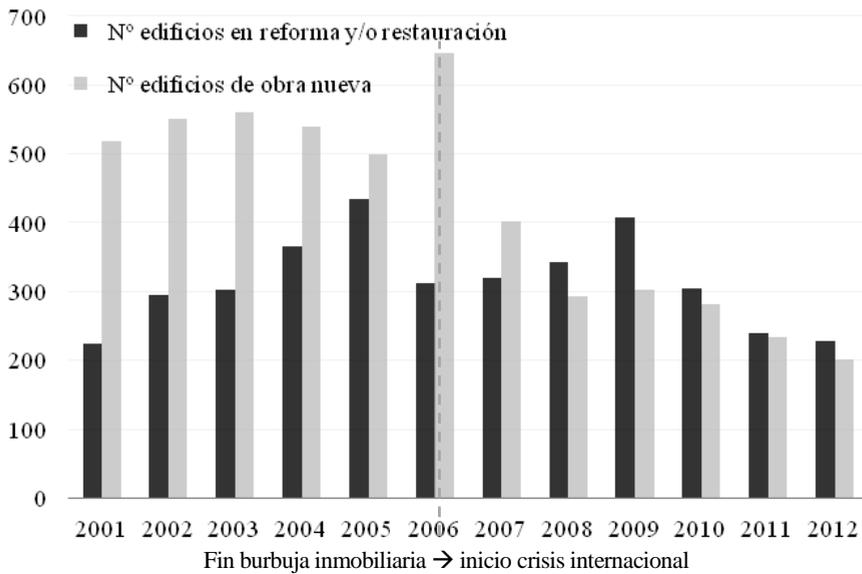


Fig. 5. Edificación turística de obra nueva y en reforma durante la moratoria. Fuente: Instituto de Estadística de Canarias (ISTAC). Elaboración propia.

El 16 de abril de 2003 la Ley de Directrices de Ordenación General y de Ordenación del Turismo de Canarias entraron a formar parte del ordenamiento jurídico de Canarias, y en ellas se estableció como uno de los objetivos básicos la renovación de la ciudad turística existente, tanto del espacio público como de los establecimientos privados. Por vez primera en el marco normativo se declara el objetivo de la renovación turística como prioridad y se define lo que luego se convertirá en el principal hilo argumental de la política territorial canaria durante las siguientes décadas. Para ello se diseñó un sistema mediante el cual tanto el planeamiento insular (competente para la definición del modelo), como el planeamiento urbanístico (garante del desarrollo y la ejecución del mismo), tuvieron la obligación de delimitar aquellos núcleos que debían ser rehabilitados así como de fijar los criterios para la especialización de ámbitos concretos, dados los problemas

ocasionados por la mezcla de usos residenciales y turísticos. Para fomentar este objetivo se perfiló un sistema mediante el que se exceptuaban a las operaciones de rehabilitación de los límites impuestos por el Gobierno para el otorgamiento de autorizaciones previas y además, premiaban estas operaciones con incentivos (Ramón y Temes, 2014). La realidad es que las medidas propuestas por las Directrices no serán todo lo eficaces que se esperaban, aunque cinco años después de la aprobación de las Directrices, el mantenimiento de las limitaciones de nuevo crecimiento y el redireccionamiento hacia la renovación y rehabilitación turística, conseguirán invertir la tendencia e incrementar la oferta hotelera frente a la extrahotelera (Figura 5y 6).

3.3 El perfeccionamiento del marco normativo para la renovación, mejora y modernización de los destinos turísticos

Durante los años posteriores a la entrada en vigor de las Directrices de Ordenación se vivió una etapa especialmente complicada debido por un lado, a la complejidad de la adaptación del planeamiento al TRLOTENC y a las propias Directrices, por otro a la falta de asunción social de los principios proclamados, tanto a nivel de los ciudadanos como de sus representantes y gobernantes (García Márquez, 2001) y años después, por el comienzo de la recesión económica. Para superar esta situación, el Gobierno de Canarias aprobó en 2009 la Ley de Medidas Urgentes de Ordenación Territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo de Canarias, de la que destacan dos cuestiones fundamentales: las medidas para la agilización de la tramitación del planeamiento territorial y urbanístico y el impulso definitivo a la renovación turística. Esta ley, sobre la base de lo establecido en las Directrices, definió un marco en el cual se incentivara con plazas adicionales la rehabilitación o sustitución de la planta alojativa y equipamientos complementarios declarados previamente en situación de obsolescencia por el Gobierno de Canarias. En la línea de agilizar el planeamiento, la Ley incorporará lo que luego veremos será un hito importante en la política de renovación turística canaria: los Planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad (PMM). Dichos planes, promovidos por la propia Administración Autónoma, se diseñaron como las herramientas idóneas para planificar la ciudad turística, capaces de estimular la renovación de la misma y la viabilidad de las operaciones de rehabilitación y sustitución de los establecimientos. Los PMM con un procedimiento de tramitación abreviado, tratarán de dotar de mayor agilidad al sistema y de solventar los inconvenientes de aquellos núcleos que no contaban con Planes Generales de Ordenación adaptados a la legislación vigente o que, contando con ellos, no abordan suficientemente las necesidades de los enclaves turísticos. Dichos planes, queriendo ganar en agilidad, comenzaban a tener una mirada muy local y práctica, dejando en un segundo plano aspectos como la visión territorial de los problemas de la actividad turística y su compromiso con la sostenibilidad.

Posteriormente la Ley 2/2013 de renovación y modernización turística de Canarias y tras la experiencia de la legislación promulgada hasta la fecha opta por el criterio de dar carácter indefinido a las autorizaciones previas. Por vez primera, de forma clara y expresa en el texto de la ley, se afirma que la cualificación del espacio turístico va más allá de los establecimientos privados y, en tal sentido, se apuesta por la renovación urbana. Así mismo se ajusta la gama de incentivos que preveía la Ley de medidas urgentes, permitiendo que todo proyecto de renovación que cumpliera con los mínimos de inversión económica establecidos, pueda tener derecho, al menos, a un 50% de plazas adicionales, que podría aumentar en función de las reglas fijadas por la propia norma.

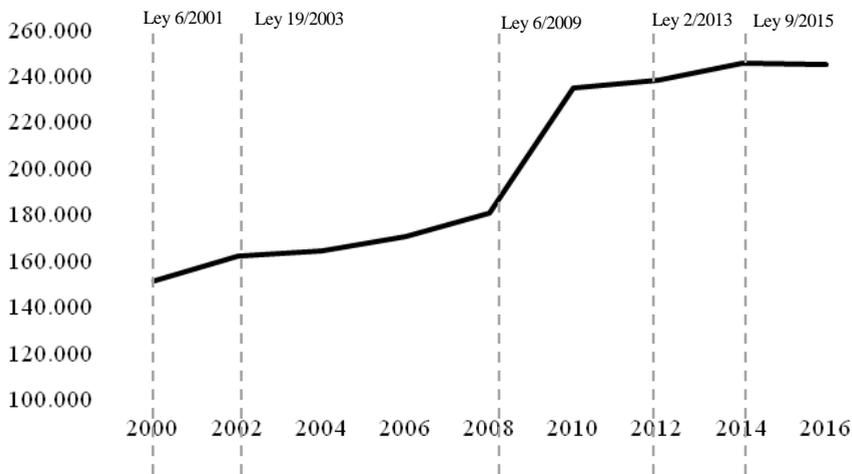


Fig. 6. Incidencia del desarrollo normativo en la evolución de las plazas hoteleras ofertadas en Canarias. Fuente: Instituto de Estadística de Canarias (ISTAC). Elaboración propia.

La citada Ley 2/2013 ha terminado de cerrar el sistema dibujado por las Directrices y lo desarrollado por la Ley 6/2009 de Medidas urgentes, con una base más contundente y sólida, estrechando aún más los lazos entre la regulación sectorial del turismo y la planificación urbanística.

Tras un año y unos meses de la aplicación de la Ley 2/2013, la entrada en vigor de la Ley estatal 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, supuso, dadas sus importantes modificaciones en materias de competencia estatal, la necesidad de adaptar la ley autonómica a sus determinaciones. Para ello se aprobó a finales de abril de 2015 la Ley 9/2015, que ha tenido como misión corregir y perfeccionar el marco ya construido de la renovación turística, centrando su atención en mejorar las posibilidades reales de aplicación de los incentivos y en la tramitación de los PMM, a los que dedicaremos el próximo punto.

3.4 Un nuevo instrumento local para la renovación de la ciudad turística. Los Planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad de los núcleos turísticos de Canarias

Dentro de la Ley 6/2009, después en la Ley 2/2013, y finalmente en la Ley 9/2015, los PMM de los núcleos turísticos de Canarias constituyen soluciones pioneras, novedosas y singulares, en cuanto se plantean como planes *ad hoc* que intentan alejarse de los criterios e instrumentos de gestión marcados por las normas generales de la actividad urbanística y las mismas pautas que rigen la ordenación de los espacios no turísticos (Simancas y Ledesma, 2016). Será, con esta Ley cuando estos Planes se integren definitivamente en el sistema de planeamiento de Canarias, como figuras de ordenación urbanística municipal, definidos en el artículo 7 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, sin posibilidad de clasificar o reclasificar suelo, si no existe acuerdo municipal previo que lo permita”. Con el objetivo marco de la renovación integral del destino turístico de Canarias, los PMM aportan esencialmente a cada uno de los núcleos turísticos los aspectos básicos siguientes:

- Definición de un modelo coherente y competitivo acorde con el objeto funcional del núcleo turístico.
- Aportación de una identidad propia de cada enclave turístico.
- Incorporación de un programa de actuaciones públicas.
- Actuaciones de renovación /sustitución de establecimientos turísticos privados.

Bajo el amparo de dicha Ley se han aprobado hasta el momento los PMM de 19 áreas. Algunos autores han trabajado ya en el análisis de las fortalezas y debilidades que la aplicación práctica de los PMM están teniendo en Canarias (Simancas y Ledesma, 2016).

Desde nuestro punto de vista, el éxito a partir de esta figura no puede ocultar los riesgos que “genéticamente” incorpora. La operatividad que se busca en los PMM no debería estar reñida con una necesaria reflexión tomada con una escala más amplia. Se supone que estas reflexiones descansan sobre todo en los Planes Territoriales Turísticos a nivel insular, si bien se trata de un marco claramente insuficiente por su rigidez y desactualización. Para salir de dudas el artículo 7 de la Ley 2/2013 dice literalmente refiriéndose a los PMM: “las determinaciones [de carácter territorial], tendrán el carácter normativo de recomendación para los PMM de forma que éstos podrán apartarse motivadamente de las mismas, siempre que sea como objeto de viabilizar operaciones de renovación urbana”. Por su parte la reflexión sobre la calidad de vida o la sostenibilidad del territorio, argumento principal de la renovación normativa canaria en materia de ordenación territorial y turismo, quedan relegados a un segundo plano, cuando no directamente diluidos.

4. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA RENOVACIÓN APORTADA POR EL NUEVO MARCO NORMATIVO ESTABLECIDO EN CANARIAS

A la luz de los resultados reales obtenidos en los últimos años de aplicación de la nueva estructura legislativa canaria en materia de renovación turística podemos hacer algunos comentarios respecto al cumplimiento de los objetivos y fines marcado en el conjunto de leyes.

Así, por un lado, se establece como uno de sus principales propósitos, la ordenación y modulación del crecimiento de la oferta turística vinculada a la mejora de la calidad de la planta disponible y a la implantación de nuevos equipamientos complementarios. Para ello se establece, como ya hemos dicho, un límite para el otorgamiento de autorizaciones previas con carácter indefinido, que se abre sólo para la implantación de hoteles de cinco estrellas o superior que cumplan con el requisito de establecer convenios con los servicios de empleo del Gobierno de Canarias. De esta manera parece que se encuentra una solución “mágica” que ayuda a incrementar la empleabilidad, aumentar la calidad de la oferta turística y fomentar la renovación, todo ello sin consumir más suelo ya que sólo se viabiliza la edificación en aquellos suelos que tengan sus derechos urbanísticos consolidados. La realidad es que esta fórmula parece nos ser del todo útil para los promotores pues desde la puesta en marcha de la Ley ningún proyecto de este tipo se ha ejecutado (Simancas, 2015). Por su parte, en lo que se refiere al fomento de la renovación de la planta existente, según se recoge en el Informe de evaluación de la Ley 2/2013 de Renovación y Modernización Turística (Gobierno de Canarias, octubre 214) hay 19.132 plazas para renovar fuera de los PMM y unas 35.570 plazas que se han renovado o están iniciando los trámites para ello dentro de los PMM, cifras que marcan un antes y un después en el inicio real del proceso de renovación de los destinos turísticos en Canarias.

Otro capítulo importante que trata de abordar la nueva ley es limitar el proceso de “residencialidad”, es decir el proceso por el cual los establecimientos de uso turístico comienzan a adoptar un uso residencial permanente. Realmente tras este concepto se oculta un conjunto variado y complejo de procesos que se dan en el marco del sistema turístico y que son de difícil delimitación conceptual y estadística (Simancas y García, 2010), si bien en Canarias se está consolidando como un elemento básico y estructural de las áreas turísticas. La presente Ley trata de poner medidas para reducir dicho fenómeno de especial preocupación en el archipiélago, donde siempre se ha considerado no deseable la progresiva transformación o convivencia del uso residencial y turístico. Las medidas que se proponen a través del artículo 23 contemplan la posibilidad de transformación de usos residenciales en villas, cuando cumplan los requisitos definidos reglamentariamente, si bien son escasos y no están adecuadamente dimensionados para abordar la complejidad de esta problemática. Este tema, desde nuestro punto de vista, requiere de un análisis con mayor profundidad pues los procesos de residencialidad no sólo suponen un cambio en la disposición de oferta turística sino que significa algo mucho más

trascendente: el proceso de transformación en “ciudad” dentro de los destinos turísticos (Peñarubia et al, 2016).

Por su parte los instrumentos jurídicos para incentivar la reforma de los establecimientos turísticos siguen la estela en Canarias de la Ley 7/1998 de las Islas Baleares que en su momento estableció el primer referente de incentivos con el propósito de fomentar la reconversión de establecimientos turísticos con más de 10 años de antigüedad. Desde entonces las políticas de incentivos han evolucionado mucho y se han diversificado para intentar reducir al máximo los obstáculos que la iniciativa privada pudiera encontrar en su propósito de renovar las instalaciones turísticas. Aún siendo positivas las medidas debe profundizarse más en la línea de hacer posible su aplicación, pues en ocasiones no responden a la realidad de los casos existente en el archipiélago (Ramón y Temes, 2014; Simancas, 2015).

5. CONCLUSIONES

Canarias tiene en la actividad turística el motor básico de su delicada economía. No es de extrañar, por tanto, que, junto al archipiélago balear, hayan sido las comunidades pioneras en el desarrollo de medidas y del establecimiento de un marco adecuado para mantener y prolongar dicha actividad. La construcción progresiva del marco que regula la actividad turística ha ido evolucionado desde las primeras medidas en los sesenta, favorecedoras de la implantación del turismo sin referencias a un modelo territorial, a la preocupación por pautar un ritmo en el crecimiento turístico y favorecer la renovación del sector. Durante este camino, el marco normativo canario, bajo la premisa de la ordenación sostenible del territorio (Manero, 2014), ha ido definiendo sus propios principios reconociendo en el caso del turismo su escala geográfica y su compromiso con el medioambiente y la calidad de vida.

La coyuntura internacional favorable, por la inseguridad de otros destinos, ha hecho en parte que Canarias, en los tres últimos años, batiera record de visitantes³. Pero estas cifras de éxito no han ocultado la urgente tarea de renovación que el parque turístico necesita en las islas. El 31% de los establecimientos turísticos tienen 30 años y un 44% adicional tienen entre 21 y 30 años. A esto se le une un urbanismo precario en muchas ocasiones, discontinuo o no acabado en otras, y con una exigente revalorización del espacio público en todos los casos. Los resultados reales de la renovación han sido escasos y con frecuencia se ha señalado como responsable a la compleja estructura legislativa que se ha ido construyendo alrededor de la ciudad turística consolidada (Villar, 2009). La incorporación como un instrumento más de ordenación a escala municipal de los PMM han logrado las primeras series continuas de renovación que marcan un cambio de ciclo. Sin embargo, la operatividad reclamada a estos instrumentos choca con una mirada

³ Se ha alcanzado la cifra de 13,2 millones de turistas extranjeros en el año 2016 (Fuente: Encuesta Frontur, INE, 2017).

excesivamente ensimismada en lo local para tratar de resolver un problema de carácter eminentemente territorial.

Canarias es hoy un laboratorio de experiencias de renovación turística que puede ser referente, en sus aciertos y errores, para muchos otros destinos del litoral español. En cada caso será necesario adaptar el conocimiento a las singularidades del modelo turístico, si bien en todas, en mayor o menor magnitud, el futuro de sus actividades pasa por renovar la ciudad de hoy.

BIBLIOGRAFIA

Agarwal, Sheela (2006), "Coastal Resort Restructuring and the TALC Model", en Butler, Richard (Ed.), *The tourism area life cycle: conceptual theoretical Issues*, Channel View Publications.

Álvarez Mora, Alfonso (1995), *Conservación del patrimonio, restauración arquitectónica y recomposición elitista de los espacios urbanos histórico*, Lección de apertura del curso académico 1995-96 de la Universidad de Valladolid.

Álvarez Mora, Alfonso (2006), *El mito del centro histórico. El espacio del prestigio y de la desigualdad*. Universidad Iberoamericana Puebla, México.

Álvarez Mora, Alfonso (2012), "Regeneración, Renovación y Rehabilitación Urbana. Tres operaciones diferenciadas, en su enfoque disciplinar, para un misma práctica urbanística de clase: La desposesión socio-espacial de los ámbitos urbanos tradicionales", en *Urban* núm. S04, septiembre-febrero 2013, pp.123-126.

Archodo, Ignacio y Ruiz, Juan (2016), "¿Afectan las tensiones geopolíticas en mercados competidores al turismo español?", en *Observatorio Económico España*, BBVA.

Butler, Richard (1980), "The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources", en *Canadian Geographer*, núm. 24-2, pp.5-12.

Butler, Richard (2012), "Mature Tourist Destinations: can we recapture and retain the magic?", en Vera Rebollo, Fernando y Rodríguez Sánchez, Isabel (eds.), *Renovación y restructuración de destinos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*, Universitat de València, pp. 19-36. Colección: Desarrollo Territorial, núm.11.

Cáceres Morales, Eduardo (2001), *Génesis y desarrollo del espacio turístico en Canarias*", Las Palmas de Gran Canaria, Editorial Gobierno de Canarias y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Antón Clavé, Salvador y González Reverté, Francesc. -coords.- (2005), *Planificación territorial del turismo*, Barcelona,UOC.

- Corral, Serafín y Hernández, Jesús (2010), El turismo en destinos maduros archipelágicos: condicionantes y estrategias. El caso de los “tres grandes”: Hawái, Canarias, Baleares”, en Hernández Martín, Raúl y Santana Talavera, Agustín -coords.-, *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*, San Cristóbal de La Laguna, Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de La Laguna, pp.233-254.
- Cuchí, Alberto y Sweatman, Peter (2014), *Informe Estrategia para la Rehabilitación. GTR 2014. Claves para transformar el sector de la edificación en España*. Disponible en: <http://www.gbce.es/archivos/ckfinderfiles/GTR/Informe%20GTR%202014.pdf> [Fecha de referencia: 25/09/2016].
- Cucó i Giner, Josepa -dir.- (2013), *La ciudad pervertida. Una mirada sobre la Valencia global*, Barcelona, Anthropos, Cuadernos A 44 - Temas de innovación social.
- Díaz Parra, I. (2009), “Procesos de gentrificación en Sevilla en la coyuntura reciente. Análisis comparado de tres sectores históricos: San Luis-Alameda, Triana y San Bernardo (2000-2006)”, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIII, núm. 304, 10 de noviembre de 2009.
- EGATUR (2015), *Encuesta media de los turistas según destino*, Subdirección General de conocimiento y estudios turísticos.
- Ferrer i Aixalà, Amador et al. (1993), “El teixits edificats: transformació i permanència”, en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, núm.15, diciembre 1993, p. 68.
- García Márquez, Faustino (2011), “El paisaje en la Ordenación del Territorio de Canarias”, en Simancas, Moisés y Cortina, Albert -coords.-, *Retos y perspectivas de la gestión del paisaje de Canarias: reflexiones en relación con el 10º aniversario de la firma del Convenio Europeo del Paisaje*, pp. 145-164.
- García Torres, Alfonso (2009), “Modernización de destinos turísticos maduros: regulación”, en *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm.3, pp. 267-270.
- León, Carmelo; Hernández, Juan M. y González, Matías (2003), “Endogenous lifecycle and optimal growth in tourism”, en *International Conference on Tourism and Sustainable Economic Development Macro and Micro Economic Issues*. Sardinia, Italia, CRENoS (Università di Cagliari e Sassari, Italia) y Fondazione Eni Enrico Mattei, Italia.
- Manero Miguel, Fernando (2014), “Desafíos e incertidumbres en torno a la ordenación sostenible del territorio: una perspectiva euro-latinoamericana”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 65, pp. 343-365.
- Mata Olmo, Rafael (2007), “Desarrollo sostenible, insularidad y gobierno del territorio: la experiencia del PTI de Menorca”, en Farinós , Joaquín y Romero, Joan -eds.-,

Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible, Valencia, Editorial Univeritat de València, pp.237-258.

Ministerio de Fomento (2014), “Por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas”, en *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, núm. 179.

Moya González, Luis y Díez de Pablo, Ainhoa (2012), “La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas”, en *Urban* núm. S04, septiembre-febrero 2013, pp. 113-123.

Navarro Jurado, Enrique. (2006), “Proceso de crecimiento e intensificación de usos en los destinos turísticos consolidados”, en Lacosta Aragües, Antonio -coord.-, *Turismo y cambio territorial: ¿eclosión, aceleración, desbordamiento? IX Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación*, Zaragoza, Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 319-350.

Peñarrubia Zaragoza, María Pilar; Simancas Cruz, Moisés; Temes Cordovez, Rafael y García Amaya, Alicia (2016), “El impacto de los procesos de la residencialización sobre la llegada de nuevos usuarios a las áreas turísticas del litoral” en Simancas Cruz, Moisés -coord.-, *La residencialización de la oferta de alojamiento turístico de Canarias*, Consejería de Turismo, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, pp. 90-109.

Ramón Fernández, Francisca y Temes Cordovez, Rafael (2014), “Incentivos para la renovación de las infraestructuras y edificaciones en los destinos turísticos maduros de Canarias: actuaciones sin traslado de alojamientos”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 289, pp.121-162.

Reverté, Francesc (2012), “El modelo de reestructuración turística de la Costa Daurada”, en Vera Rebollo, Fernando y Rodríguez Sánchez, I. -eds.-, *Renovación y reestructuración de destinos turísticos en áreas costeras: Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*, Colección Desarrollo Territorial, núm.11, pp. 219-241.

Rivas Sanz, Juan Luis de las; Pérez-Eguíluz, Victor; Rodrigo González, Enrique et al. (2015), “Una estrategia de regeneración urbana en Castilla y León”, en *Obsolescence and Renovation – 20th century housing in the new millennium*, Architecture_MPS, Universidad de Sevilla, 14-15 Diciembre.

Roca Cladera, J. (1995), *Rehabilitación urbana. Análisis comparado de algunos países de la UE*, Madrid, MOPTMA, Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura.

Rubio del Val, Juan y Molina Costa, Patricia (2010), “Estrategias, retos y oportunidades en la rehabilitación de los polígonos de vivienda construidos en España entre 1940 y 1980”, en *Ciudades*, nº 13, pp. 15-37.

- Santana Talavera, Agustín; Rodríguez Darías, Alberto Jonay; Díaz Rodríguez, Pablo y Ramos Domínguez, Ángel M. (2010), “Innovación con compromisos. Retos en la renovación de la imagen en destinos turísticos maduros (Fuerteventura, Islas Canarias)”, en Hernández Martín, Raúl y Santana Talavera, Agustín -coords.-, *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*, San Cristóbal de La Laguna, Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de La Laguna, pp.137-156.
- Secchi, Bernardo (1984), “Le condizioni sono cambiate”, en *Casabella: Architettura come modificazione*, núm.498/9.
- Simancas Cruz, Moisés y Ledesma González, Oswaldo (2016), “La planificación territorial de la política de renovación de las áreas turísticas maduras. Planes de Renovación, Mejora e Incremento de la Competitividad de Canarias”, en *Pasos*, Vol. 14, núm. 2, pp. 335-352.
- Simancas Cruz, Moisés; Temes Cordovez, Rafael y Dávila Mamely, Héctor (2016), “Intervenciones urbanas y edificatorias en Clave de Re: una propuesta de homogenización de términos usados en los procesos de regeneración de las áreas turísticas de litoral”, en *XIX Congreso internacional AECIT*, Universidad de La Laguna- Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, Tenerife 16-18 de noviembre 2016.
- Simancas Cruz, Moisés; De Souza Iglesias, Andrés y Núñez Cano, Margarita. (2010), “La renovación de los espacios públicos de las áreas turísticas consolidadas”, en Hernández Martín, Raúl y Santana Talavera, Agustín -coords.-, *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*, San Cristóbal de La Laguna, Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de La Laguna, pp.183-213.
- Simancas Cruz, Moisés (2015), *La moratoria turística de Canarias*, San Cristóbal de La Laguna, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.
- Temes Cordovez, Rafael (2007), *El tapiz de Penélope. Transformaciones residenciales sobre tejidos sin valor patrimonial*. Tesis doctoral, Departamento de Urbanismo. Universitat Politècnica de València, Valencia.
- Troitiño Vinuesa, Miguel; García Marchante, Joaquín y García Hernández, María -coords.- (2008), *Destinos turísticos: viejos problemas, ¿nuevas soluciones? X Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación*, Universidad de Castilla La Mancha, pp. 587-626.
- Villar Rojas, F. J. (2009), “La política turística de Canarias”, en Simancas Cruz, Moisés. - coord.-, *El impacto de la crisis en la economía canaria*. La Laguna, Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife / Cabildo Insular de Tenerife, Volumen I, pp. 469-492.

Vera Rebollo, Fernando (1990), “Turismo y territorio en el litoral Mediterráneo español”, en *Estudios Territoriales*, núm. 32, pp. 83.

Vera Rebollo, Fernando; López Palomeque, Francesc; Marchena Gómez, Manuel y Antón Clavé, Salvador (2011), *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*. Valencia, Tirant lo Blanch.