

LOS CABILDOS INSULARES, PROTAGONISTAS DEL PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN CANARIAS: EL RETO DE LA RENOVACIÓN EDIFICATORIA

THE ISLAND COUNCILS, LEADING PLAYERS IN THE PAST, PRESENT AND FUTURE OF TOURISM IN THE CANARY ISLANDS: THE CHALLENGE OF BUILDING RENOVATION

JOSÉ M. SANABRIA DÍAZ*

RESUMEN

La segunda mitad del siglo xx en Canarias marca el mayor proceso de desarrollo social y económico de toda su historia, vinculado a la generación de las diferentes actividades turísticas que se desarrollaron en este territorio. El papel jugado por las administraciones públicas y, concretamente, por los cabildos, auspiciado por las distintas modificaciones normativas y asunción por Canarias de las competencias sobre el territorio, fue tan determinante para la conformación del destino turístico «Canarias» que no podría entenderse su existencia sin la participación activa de las corporaciones insulares. El reto de la rehabilitación y renovación del destino turístico que debe asumir Canarias en los próximos años precisa del protagonismo de los cabildos para adecuar las soluciones a la particular problemática del territorio insular. En este artículo se desgana la relevante aportación de los cabildos insulares en los procesos de conformación, consolidación, estancamiento y la modernización del destino turístico «Canarias» y de sus diferentes microdestinos.

Palabras clave: cabildos; destinos turísticos; territorio; urbanismo; renovación turística.

ABSTRACT

The second half of the 20th century in the Canary Islands marks the greatest process of social and economic development throughout its history, linked to the generation of the different tourist activities that were developed in this territory. The role played by public administrations and, specifically, by the «cabildos», supported by different regulatory changes and assumption by the Canary Islands of the powers over the territory, was so decisive for the conformation of the tourist destination «Canarias» that its existence cannot be understood without the active involvement of the Island Corporations. The rehabilitation and renewal challenge of the tourist destination that the Canary Islands must assume in the coming years requires the leadership of the «cabildos» to adapt the solutions to the particular problems of the island territory. This pa-

* Departamento de Derecho Público de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
Correo electrónico: jose.sanabria@ulpgc.es.

per is intended to examine the relevant contribution of the Island Councils in the processes of conformation, consolidation, stagnation and modernization of the tourist destination «Canarias» and its different micro-destinations.

Key words: «cabildos»; tourist destinations, territory, planning, tourist renovation.

1. INTRODUCCIÓN

La segunda mitad del siglo XX en Canarias marca el mayor proceso de desarrollo social y económico de toda su historia. Los datos macroeconómicos en los que se fundamenta tal afirmación se encuentran vinculados al desarrollo de las diferentes actividades turísticas que se desarrollaron en este territorio en ese período y que, a la postre, ha originado una excesiva dependencia de este sector que se ve agitado cíclicamente por distintas circunstancias, básicamente exógenas, que amenazan la estabilidad de este ámbito de la economía tan relevante para una comunidad como la canaria.

La producción normativa que acompañó al proceso de construcción del destino turístico «España», en general y «Canarias» en particular, se desarrolló en una época salpicada por distintos avatares políticos que se iban sucediendo en el estado y que partían de una situación económica cuasi de postguerra en un régimen autocrático, en la que el turismo se convierte, al mismo tiempo, en una instrumento de apertura política y en un elemento tractor de la economía.

Desde 1961 (año del Concurso Internacional Maspalomas-Costa Canaria) hasta 1980, el PIB se produce en Canarias un crecimiento interanual medio de más del 12 %, con bienios de incremento del 19,91 % (1961-1963), el 18,33 % (1967-1969), el 19,16 % (1969-1971) o el 18,44 % (1971-1973); periodo que coincide con el proceso de conformación de destinos turísticos como el de San Bartolomé de Tirajana, en el que más de ochocientas hectáreas son objeto de urbanización a través de planes parciales en esos años.

A partir del año 2001, en el que se aprueba la Ley 6/2001 de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias, se inicia un proceso d que gravita en la necesidad de afrontar el desarrollo turístico siguiendo los esquemas de sostenibilidad generalmente aceptados e instando desde las instituciones públicas la rehabilitación o sustitución de la planta alojativa obsoleta, generando dinámicas de renovación y de recualificación de la urbanización turística.

El papel jugado por las administraciones públicas y, concretamente, por los cabildos insulares ha sido tan relevante para la conformación del destino

turístico «Canarias» que no podría entenderse su existencia sin la participación activa de las corporaciones insulares en su generación, pero tampoco en el momento actual ni en la que previsiblemente deba desarrollar en el futuro para afrontar los retos que puedan garantizar su continuidad y el mantenimiento e incremento de su competitividad en los mercados internacionales.

2. EL IMPULSO DE LOS CABILDOS EN EL INICIO DE LA URBANIZACIÓN TURÍSTICA EN LA ETAPA PRECONSTITUCIONAL: EL MODELO DE GRAN CANARIA

Desde los años cincuenta comenzó la promoción institucional de España como destino turístico de tal suerte que el Ministerio de Información y Turismo asumió en 1963 las competencias en materia de ordenación, coordinación y vigilancia de toda clase de actividades y empresas turísticas. Comenzaron en ese momento a desarrollarse las primeras campañas promocionales, con el fin de convertir al país en uno de los primeros destinos turísticos europeos pues, como señaló Torres Alfosea (1997), «la Europa desarrollada necesitaba el sol, las playas y el folclore de España, y desde aquí no se ahorraron esfuerzos en ofrecerlos».

Para ello, la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana constituye el marco jurídico y el primer elemento de análisis que sirve de cobertura legal para el desarrollo del turismo en España. Esta norma establecía el planeamiento urbanístico como un instrumento para evitar la especulación y otorgaba la posibilidad de edificar en suelo rústico construcciones o instalaciones necesariamente vinculadas a determinados terrenos que desarrollaran, entre otros, un fin turístico. En esta ley se atribuyó a las diputaciones y, por ende, a los cabildos insulares, la competencia para la formación de los planes provinciales, así como su cooperación con los ayuntamientos rurales en su redacción y ejecución.

Los primeros «planes turísticos» en España y, por ende, en Canarias, se insertaron en el marco jurídico de la referida Ley del Suelo de 1956 y sus correspondientes figuras de planeamiento urbanístico. Si bien esta disposición se concibió como un instrumento de ordenación y regulación de los procesos de transformación y desarrollo del suelo convencional, en la práctica se reveló como inadecuada y de escasa operatividad para afrontar los problemas inherentes al fenómeno turístico pues, además de tratarse de una materia innovadora y una casuística que no fue contemplada entre sus objetivos estratégicos, se desarrolló sin una normativa general que guiase y controlase las actuaciones urbanísticas sobre el territorio. Por ello, la mayoría de los planes generales de ordenación urbana redactados hasta 1964 en el archipiélago atendieron exclusivamente a la ordenación de los cascos urbanos, limitándose únicamente al suelo

rústico en cuanto al establecimiento de la unidad mínima de cultivo y a la permisividad de edificar en función de dicha ley, en proporción de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de superficie.

En Canarias, la mayoría de los autores que han estudiado el ciclo de vida del turismo, en virtud de distintas circunstancias, coincide en señalar como fase inicial del turismo de masas el año 1962¹ o 1970², probablemente coincidiendo con la puesta en marcha e implementación del concurso internacional convocado por el conde de la Vega Grande D. Alejandro del Castillo para el desarrollo del proyecto de urbanización Maspalomas Costa Canaria, lo que probablemente sirvió de espoleta para el desarrollo de otras áreas turísticas de Canarias.

Particularmente en la isla de Gran Canaria el proceso de urbanización del municipio de San Bartolomé de Tirajana tiene como antecedente más importante el anteproyecto del año 1953 (fig. 1) que fue el germen de la denominada «Ordenación Turística de Maspalomas», elaborado por encargo del Cabildo de Gran Canaria al arquitecto y urbanista Nicolás María Rubio Tudurí que tuvo, en su momento, distinta actividad profesional en la isla de Gran Canaria.

El anteproyecto de 1953 partía de la premisa del establecimiento en Maspalomas de un centro de «atracción turística de excepcional importancia», poniendo en valor el paisaje dunar como principal atractivo. Las zonas de actuación que se contemplaban eran las siguientes: a) paisaje de dunas, sobre el que solo proponía actuaciones de caminos, carreteras de acceso y pistas para excursiones a caballo o camello; b) paisaje de palmeral y lagunas, destinado a emplazamiento del hotel de tipo «diseminado»; es decir hotel de alto *standing* rodeado de *bungalows*. En la zona del palmeral, preservando su carácter natural, llega a proponer hacerlo navegable para piraguas y manifiesta el interés de ubicar en él especies botánicas y herbívoros propios de la zona en régimen de semilibertad. Se hacía, también, hincapié en la necesidad de evitar la evacuación de aguas negras al mar; c) campos de deporte, en los que proponía un hipódromo, campo de golf (en principio de nueve hoyos) y pistas de tenis, dotando a estas instalaciones de su correspondiente parking; d) zonas de habitación privada, en la que establecía como premisa básica huir del concepto urbe y elegir el de casa-jardín sobre fincas amplias (de cinco hectáreas y menores) y poca urbanización y e) un puerto y pueblo de pescadores. En este caso y en la zona de Meloneras trazaba una zona para amarre de yates y otra para embarcaciones de pesca, además de un pueblo de casas

¹ NADAL Y GUITIÁN (1983).

² SANTANA (2003).

de estilo tradicional para vecinos de la zona y para otros negocios accesorios al turismo.

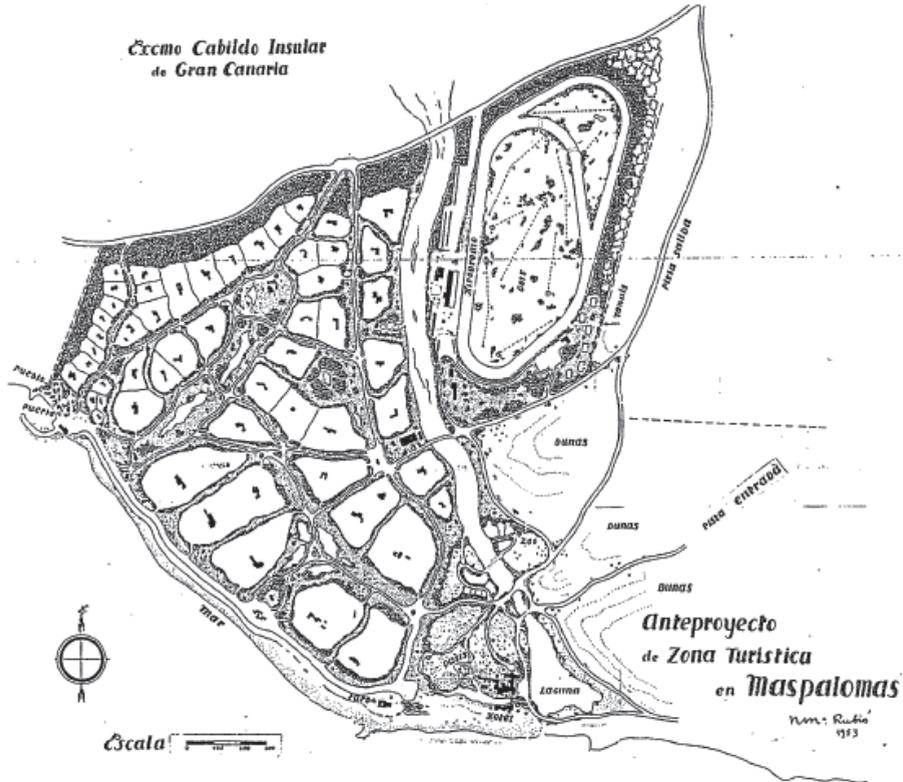


Fig. 1: Anteproyecto de zona turística en Maspalomas (1953)
Fuente: Pescador Monagas, Flora. *Viaje a través del patio* (1995)

Posteriormente, en el plan de ordenación de 1960 (fig. 2), también con el cabildo como impulsor, se realizaron dos aportaciones importantes; por un lado se reiteraba la necesidad de preservación del paisaje dunar y por otro la necesidad de conservación de la actividad agrícola, proponiendo tres áreas de actuación: a) el parador, oasis y faro en cuya zona manifestó la urgencia en reordenar las casetas allí instaladas y delimitarla de la zona de oasis y charca. Igualmente proponía la construcción de un conjunto de *bungalows* junto al faro, la preservación del palmeral y de un parador, del que el autor aporta un diseño inicial, junto «al límite Oeste del Arenal, junto a la laguna» que debería ser de escasa altura y que debería confundirse con el paisaje, además de estar subordinado al aspecto natural de la duna. También estableció la

necesidad de prevenir el vertido de aguas residuales de este establecimiento al mar y a la playa y, por tanto, proponía como una necesidad urgente la instalación de una estación depuradora a dichos efectos; b) la sección turística de levante en la que sugería la construcción de un hotel de lujo de 150 habitaciones y alrededor del cual se ubicarían chalets en parcelas mínimas de 400 m² y, junto a ello, zona de servicios complementarios y comerciales e incluso religiosos y c) las residencias aisladas, que el autor definió como villas destinadas a «un público de alto poder adquisitivo» y que deberían ser ubicadas sobre la cresta de las dunas, dejando delante la zona de playa y detrás una zona agrícola que calificó de «inedificable», sobre una parcela mínima de media o una hectárea dependiendo de la ubicación, aunque pudiendo dividir las parcelas para adaptarlas así un mercado más mayoritario. si la demanda no fuera la esperada.

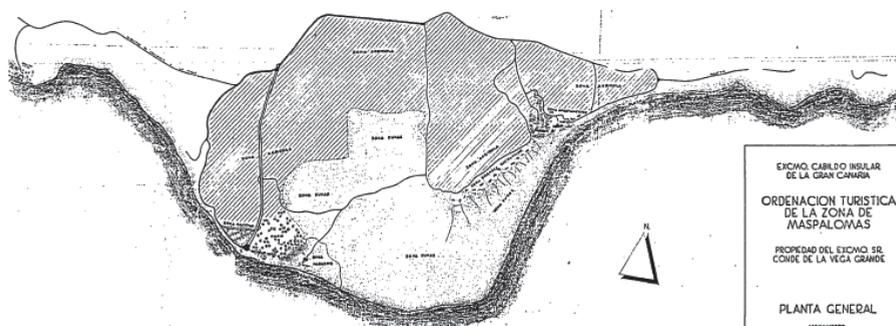


Fig. 2: Anteproyecto de zona Turística en Maspalomas (1960)
Fuente: Pescador Monagas, Flora. Viaje a través del patio (1995)

Por distintas circunstancias, los anteproyectos iniciales de Rubio Tudurí no terminaron de fraguar y se paralizó la iniciativa pública instada en un primer momento desde el Cabildo de Gran Canaria por quien fuera su presidente en esos años Matías Vega Guerra, cuyo cambio de destino político condicionó o, al menos, pospuso el devenir de esta zona de la isla y, concretamente, del destino turístico de San Bartolomé de Tirajana.

Debe destacarse que, en estos años, incluso en la isla de Lanzarote el propio cabildo creó su propia empresa constructora con objeto, entre otras cosas, de adecuar los principales enclaves turísticos y convierte en 1962, una superficie de doscientas cincuenta hectáreas del municipio de Haría Parque Insular de Turismo que incluía la Cueva de Los Verdes y los Jameos del Agua³, antecedente del ente público empresarial local Centros de Arte, Cul-

³ GONZÁLEZ (2006).

tura y Turismo, lo que da cuenta de la pujanza de las corporaciones insulares como impulsores de la incipiente actividad en ese período.

La presencia de los cabildos durante estos primeros momentos tiene su remoto soporte jurídico en el artículo 201 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 que establecía que las comisiones provinciales de urbanismo estarían presididas por el gobernador civil de la provincia y en ellas tendrían representación las corporaciones locales y los servicios del Estado. Esta conformación permaneció idéntica en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Por otra parte, el artículo 205 de la Ley del Suelo del 56 establecía que las diputaciones, y por ende los cabildos insulares, además de su competencia para la formación del plan provincial, cooperarían con los ayuntamientos a la efectividad de los planes provinciales y en la formación y ejecución de los municipales y comarcales.

La Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 (artículo 217) incorporó directamente a los cabildos, estableciendo que las diputaciones y cabildos insulares además de su competencia para la formación y ejecución de los «planes directores territoriales de coordinación», cooperarían con los ayuntamientos en la formación, efectividad y ejecución de los «planes municipales e intermunicipales», añadiendo además que cuando los ayuntamientos mostrasen notoria negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas, las podrían asumir las diputaciones provinciales y, en su caso, los cabildos insulares, previa autorización del Ministerio de la Gobernación.

Posteriormente el Real Decreto 2682/1978, de 1 de septiembre, por el que se regula la composición de las comisiones provinciales de urbanismo establecía en su artículo primero que las comisiones provinciales de urbanismo reguladas en el artículo 213 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana tendrían la siguiente composición: a) el presidente en la persona del gobernador civil de la provincia; b) el vicepresidente que recaía en el delegado provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y c) ocho vocales; el presidente de la diputación provincial o, en su caso, el presidente de la mancomunidad o consejo insular correspondiente; el alcalde del ayuntamiento de la capital de la provincia; dos alcaldes más designados entre los miembros de la comisión provincial de colaboración del Estado con las corporaciones locales por el pleno de esta, salvo en las provincias insulares, en las que esta representación será asumida por los presidentes de los respectivos cabildos o consejos insulares; dos vocales designados de entre sus miembros por la comisión provincial del gobierno y dos vocales de libre designación por el

Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, entre personas de acreditada competencia en cualquiera de las especialidades propias del urbanismo, residentes en las respectivas provincias.

El Real Decreto 2843/1979, de 7 de diciembre, sobre transferencias de la administración del Estado a la Junta de Canarias en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; urbanismo, agricultura, turismo, administración local, cultura y sanidad, estableció en ese año que las comisiones provinciales de urbanismo, con los cabildos presentes, pasarían a depender de la Junta de Canarias, como primer paso de la emancipación de la política estatal en los ámbitos de interés.

Y en ese contexto se aprueba por la Comisión Provincial de Urbanismo de Las Palmas, el Plan de Extensión y Ordenación Urbana Maspalomas Costa Canaria, el 5 de marzo de 1964 que da cobertura al Concurso Internacional Maspalomas Costa Canaria promovido por D. Alejandro del Castillo y del Castillo que al mismo tiempo ocupaba la presidencia de la referida comisión provincial. En ese ámbito territorial, el Plan Parcial «Campo Internacional», que ocupaba el mismo terreno que en su día ocupó el Plan de Extensión y Ordenación Urbana Maspalomas Costa Canaria (más de doscientas cuarenta y tres hectáreas), fue anulado por sentencia del Tribunal Supremo (sala cuarta) de 8 de julio de 1976.

Debe decirse que durante esos trece años, con la aprobación del Plan de Extensión, comenzaron a tramitarse planes parciales que lo vulneraban de una forma clara, al aumentar tanto la superficie edificable como la densidad de ocupación⁴. En ese período se aprobaron y desarrollaron en el municipio de San Bartolomé de Tirajana veinte planes parciales, afectando a un total de 866,33 hectáreas (tabla 1). Desde el año 1980 hasta el año 2004, fecha del último plan parcial, se aprobaron treinta y un planes parciales más, con una superficie afectada de 1.385,81 hectáreas, entre los que destacan por su extensión el Plan Parcial Campo Internacional en 1980 (243,4 hectáreas), Golf Meloneras en 1999 (105,3 hectáreas), Meloneras II en 2000 (121,8 hectáreas) y sobre todo Salobre Golf en 2001 (303,28 hectáreas).

Mediante Orden de 13 de septiembre de 1962 se declara de «interés turístico» al archipiélago canario, en virtud de solicitud de la Dirección General de Turismo de 10 de septiembre de 1962 y que alude al conjunto de los valores turísticos «consolidados» del Archipiélago, lo que permitirá a Canarias acogerse al conjunto de medidas en la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. De esta manera se

⁴ Nadal *et al.* (1983).

Tabla 1. Evolución del proceso de producción de espacio turístico de San Bartolomé de Tirajana-Maspalomas (período 1964-1971)

DENOMINACIÓN	HECTÁREAS	PROMOTOR	AÑO
Urbanización de San Agustín	51,6	Alejandro del Castillo y del Castillo	1964
Urbanización El Oasis	11,7	Alejandro del Castillo y del Castillo	
Urbanización Morro Besudo	9,7	Alejandro del Castillo y del Castillo	
Ordenación «Playa del Inglés»	46,5	Alejandro del Castillo y del Castillo	1965
Urbanización La Gloria	6,89	Alejandro del Castillo y del Castillo	1966
Urbanización El Veril	34,7	Juana, Rosario, Susana del Castillo	1967
Ordenación Rocas Rojas	31,78	Alejandro del Castillo y del Castillo	1969
Urbanización Monte León	81,54	Alejandro del Castillo y del Castillo	
Urbanización Las Burras	10,29	Alejandro del Castillo y del Castillo	
Plan de Campo de Golf	121,5	Alejandro del Castillo y del Castillo	
Ampliación Parcela I Morro Besudo	5,2	Alejandro del Castillo y del Castillo	1970
Playa del Águila	11	Alejandro del Castillo y del Castillo	1971
Playa del Inglés Ampliación 2ª Fase	233	Alejandro del Castillo y del Castillo	
Playa del Inglés 1º Parcela v	4,6	Alejandro del Castillo y del Castillo	
Playa de Tarajalillo	35,5	Alejandro del Castillo y del Castillo	
Plan Parcial Lago Maspalomas (Anulado STS)	243,4	Alejandro del Castillo y del Castillo	

Fuente: Elaboración propia basada en Hernández *et al.* (2001)

van configurando en el territorio nacional, todas y cada uno de los enclaves que tendrían, a la postre, mayor recorrido urbanístico-turístico.

Sin embargo, la primera norma de ámbito turístico que se desarrolla para Gran Canaria es la Ley 197/1963 de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, quizás más preocupada por evitar los controles que pudieran derivarse de la ley urbanística que en generar un cuerpo legislativo por y para el turismo (Pie, 2015) y que declaró como «Zona de Interés Turístico Nacional» a Canarias en el año 1964, mediante el Decreto 4297/1964, concretándose posteriormente esta declaración en 1971 en la denominada Costa Tauritos⁵ (Decreto 1932/1971), procedimiento instado por un particular, Kenneth

⁵ Costa Tauritos, que abarcaba la costa de Mogán y la zona oeste del conjunto de Maspalomas-Costa Canaria que se desarrollaba en su totalidad en el término municipal de San Bartolomé de Tirajana, fue declarado en 1971 cuando el proceso urbanizador, en un

Drayton Pilcher, situado en el término municipal de Mogán (Orden Ministerial de 27 de julio de 1968 por la que se aprueba el Plan de Promoción Turística).

Asociado al proceso de expansión de la oferta alojativa en las cuatro «islas turísticas» (Gran Canaria, Tenerife, Fuerteventura y Lanzarote), el archipiélago canario se caracterizó por lo que se ha denominado ausencia efectiva de una política de ordenación del territorio⁶ que repercutió en un crecimiento de la presión urbanística sobre el territorio —básicamente en dichas islas— y, a su vez, en un incremento de la presión y la conflictividad territorial que derivó de dos situaciones concretas: el bloqueo en el trámite de aprobación de los planes urbanísticos y la necesidad de crear un esquema conceptual, metodológico e instrumental de ordenación del territorio adaptado a la realidad y al hecho insular de Canarias. En este contexto, la acción gubernativa fue eminentemente reactiva y los cabildos parecían asomar como una solución aceptable.

El entramado del nuevo sector económico en desarrollo en España se impulsó con la promulgación de distintas medidas de carácter económico-financiero como la Orden de 3 de julio de 1964 por la que se desarrollaba la Ley 197/1962, sobre concesión de créditos para la realización de obras de infraestructura en centros y zonas de interés turístico destinados a financiar parcialmente las obras de urbanización⁷ o infraestructura que se realizaran en centros o zonas previamente declarados de interés turístico y, por otra parte, la Orden de 15 de agosto de 1964 que determinaba el procedimiento para la concesión de dichos préstamos. Todo lo anterior contribuyó de manera decidida, a la consolidación de un urbanismo caótico⁸, sometido al proceso de desarrollo y crecimiento del sector servicios en España y, consecuentemente en Canarias.

3. LA INCIPIENTE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN UN NUEVO ESTADO DEMOCRÁTICO: LOS CABILDOS COMO EJE VERTEBRADOR DEL HECHO INSULAR

El segundo período de la planificación urbana preautonómica (1975-1984) se

principio centrado en Playa del Inglés y San Agustín, se empieza a desplazar hacia el oeste, desbordando al término municipal de Mogán con unas características muy diferentes a lo que hasta entonces se venía haciendo en Maspalomas (Galiana *et al.*, 2006).

⁶ SIMANCAS (2015).

⁷ En la citada orden se hacía referencia a que la suma prestada, devengaría un interés del 6,5% anual sin ningún otro recargo por parte del Banco, salvo los gastos de inspección y que el montante no podría exceder del 40% del valor total de las obras a realizar. El referido préstamo se amortizaría en un plazo máximo de cinco años, contados a partir de la fecha de terminación de las obras, sin que dicha fecha pudiera ser posterior en más de tres años a la de concesión del crédito.

⁸ ALMEIDA (2012).

caracterizó por la inestabilidad de las primeras corporaciones municipales de carácter democrático y, esencialmente, por la falta de recursos (técnicos y humanos) necesarios para implementar el cumplimiento de los preceptos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, básicamente los relacionados con la adaptación del planeamiento urbanístico vigente a la misma en el plazo de cuatro años (Disposición Transitoria, Primera 2)⁹ y para completar la ausencia de ordenación donde la hubiere.

Todo ello condujo a la firma en 1978 de un convenio de planeamiento entre la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo del Gobierno Central y los siete cabildos insulares, cuyo objetivo se centraba en asesorar, subvencionar y supervisar la renovación o redacción de los citados instrumentos de planeamiento en todos los municipios, estableciéndose una precedencia entre los que debían contar con un plan general de ordenación urbana y los que debían atenerse a las normas subsidiarias de carácter provincial. Se procedió así a la contratación de distintos equipos de redacción de planes generales de ordenación urbana y normas subsidiarias con el fin de completar el planeamiento del 78 % de dichos municipios, aunque esta iniciativa no llegó a buen puerto debido a las dificultades técnicas que comportó tal actuación y, esencialmente, por la ausencia de un debate social territorial que impidió conformar la voluntad de los colectivos sociales implicados y los responsables políticos municipales. Como ha señalado García Barba (1989), estos últimos no llegaron a entender la necesidad de establecer una estrategia de ordenación a medio plazo en sus municipios respectivos, sobre todo en un momento de escasa inversión inmobiliaria. Por esta razón los planes no se culminaron, limitándose únicamente a la fase de «avance de planeamiento»; así, de los treinta y un instrumentos de planeamiento aprobados, el 41,9 % se quedaron simplemente en normas subsidiarias.

Este período destacó también por una proliferación de los «proyectos de delimitación del suelo urbano» y la aprobación de distintas normas subsidiarias de carácter provincial por parte de la Comisión Provincial de Urbanismo de Las Palmas, con la participación activa de los cabildos insulares. Los primeros derivaron de la imposición emanada de la propia Ley del Suelo de 1975, que, a la postre, se revelaron como una figura de planeamiento municipal impropia para la realidad urbanística y ambiental del archipiélago. Las segundas se elaboraron como consecuencia de la inflación de planeamiento urbanístico existente y por la necesidad de controlar el desaforado crecimiento de

⁹ Las entidades locales deberían remitir las propuestas de adaptación a los órganos competentes para la aprobación de los planes, dentro de los cuatro años siguientes a la entrada en vigor de esta ley.

la urbanización y la edificación del período anterior inducido por el desarrollo de la actividad turística mediante «planes especiales» de carácter urbanístico. Pero la debilidad de este último instrumento de planeamiento y la potencia de ciertos desarrollos urbanos motivó que, en la práctica, tan solo se aprobasen veinte, con escasa repercusión en el control de los crecimientos de la edificación y, por tanto, con la progresiva degradación del medio físico, aunque se revelaron como un mecanismo eficaz y óptimo para que estos municipios clasificasen como urbanizable a una gran cantidad de terreno sin justificación demográfica o física, de manera hipotética y con intenciones claramente oportunistas, relacionadas con circunstancias especulativas y fiscales¹⁰.

La aprobación de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, modificó sustancialmente el ámbito competencial en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y de promoción y ordenación del turismo en el archipiélago (art. 29 apartados 11 y 14 respectivamente). La Comunidad Autónoma de Canarias se convirtió, a partir de ese momento, en responsable y parte activa de la deriva del archipiélago desde el punto de vista normativo, completando la tarea de planificación que tenía encomendada¹¹. En 1982, después de transcurridos veinte años de la existencia de las primeras edificaciones en las islas, asomaron los primeros síntomas de obsolescencia que se asentaban sobre el modelo caracterizado por la continua clasificación de nuevos suelos urbanizables, el protagonismo de la actividad inmobiliaria y constructora y el creciente y paulatino proceso de residencialización¹² que se asentaba en las islas.

Y en ese escenario las competencias autonómicas modificaron su denominación pasándose a denominar «Ordenación del Territorio y del Litoral, Urbanismo y Vivienda y Turismo» (artículo 30, apartados 15 y 21) como consecuencia de la reforma operada en la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre. La reciente Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias incorporó distintas modificaciones que amplían, si cabe, lo regulado anteriormente. Así, determinadas funciones ejecutivas de carácter insular en el marco y dentro de los límites de la legislación aplicable en ordenación del territorio y turismo e incluso a los propios ayuntamientos (artículo 75.5 n) se transfirieron a los cabildos insulares (artículo 70). Entre ellas, de manera destacada, la ordenación del territorio (70.2 b) y el turismo (70.2 f).

La Comunidad Autónoma de Canarias va asumiendo de manera efectiva y progresivamente ciertas competencias sobre el territorio en un contexto de

¹⁰ Esta última circunstancia se debió a que el Ministerio de Hacienda comenzó a realizar sus propias delimitaciones de las áreas que debían pagar contribuciones urbanas.

¹¹ HILDENBRAND (2006).

¹² SANTOS Y FERNÁNDEZ (2010).

especialización turística¹³ y en 1987 se aprueba la Ley 1/1987, de 13 de marzo, Reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, que tenía como objeto, según su propio preámbulo, crear una figura de planeamiento adecuado para la ordenación territorial de la isla: «el plan insular de ordenación». En el convencimiento del condicionamiento geomorfológico de la región, dichos planes resultaban necesarios para «llenar el vacío» dejado a escala supramunicipal por el esquema de la Ley del Suelo de 1975 y sus posteriores reformas. La premisa de partida de dicha ley giraba en torno a la idea de que el esquema de la legislación estatal del suelo vigente no era adecuado para la ordenación integral de los espacios insulares canarios al no disponer de un instrumento de planificación territorial que se adaptase al hecho insular¹⁴.

La Ley 1/1987 da cabida a los «planes directores territoriales de coordinación» que debían contener directrices para coordinar la política territorial sobre mejora y desarrollo turístico y restantes sectores de la actividad económica, lo que origina que este instrumento se configurara en los siguientes años como verdadero vehículo superior y único para regular la implantación espacial del turismo¹⁵, adaptando el planeamiento a la peculiaridad insular de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la que los cabildos continuaban incrementando su incesante protagonismo.

Así, los planes insulares de ordenación fueron «tributarios», en gran medida, de la dimensión atribuida por la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 a la protección de la naturaleza y los recursos naturales como objeto de la ordenación del territorio así como de la dinámica general que, durante la década de los ochenta y principios de los noventa, siguieron un conjunto de comunidades autónomas que, ejerciendo su potestad legislativa en cuanto a la ordenación del territorio, promulgaron una serie de textos jurídicos relacionados con esta materia con una notoria impronta ambiental. La promulgación de la ley fue, en gran medida, consecuencia de la discusión que a inicios de los años ochenta se abrió en Canarias acerca de la conveniencia de la elaboración de unas directrices regionales de ordenación territorial o, por el contrario, unos planes con aplicación en el ámbito insular cuya suma generase un proceso que condujera al diseño de un modelo regional, de la pla-

¹³ MARTÍN (2006).

¹⁴ Las dos posibilidades que ofrecían, esto es: los «planes generales de ordenación urbana» de dos o más municipios —escala supramunicipal— o los «planes directores territoriales de coordinación» —escala suprainsular—, se consideraban insuficientes. En el primer caso por la dificultad de alcanzar y coordinar acuerdos y actuaciones entre las directrices insulares y las propias de los distintos municipios. En el segundo, se estimó excesivamente compleja y de escasa operatividad para el tratamiento del hecho insular, por cuanto se trató de una figura con vocación y utilidad regional.

¹⁵ BARRADO (2001).

nificación «desde abajo o desde arriba» y si esta debía ser «sectorial o integral». En ese momento, además, parecía existir consenso entre algunos cabildos insulares y la comunidad autónoma para consolidar un «plan territorial» de aplicación insular al objeto de compatibilizar una oportuna protección del medio ambiente con el desarrollo urbanístico, sobre todo, el inducido por la actividad turística.

La aprobación de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias se conformó como un hito normativo fundamental. Fue la primera ley de Canarias que aunó todos los intereses territoriales y desde todos los ámbitos competenciales, definiendo a la actividad turística como un elemento diferenciador de las distintas realidades municipales y como un instrumento de ámbito regional para la ordenación general de los recursos naturales y del territorio¹⁶. Esta norma adjudicaba a la política y ámbito insular, y consecuentemente a los cabildos, la competencia en la ordenación de la actividad turística. Establecía que el suelo urbanizable turístico respondía a intereses supralocales y, en algunos casos, suprainsulares, cuya ordenación debía someterse a otros intereses superiores a los exclusivamente municipales y otorgaba a los planes insulares la posibilidad de fijar criterios para la sectorización de los suelos urbanizables turísticos y las áreas del territorio aptas para el desarrollo turístico y aquellas en las que no se debían permitir nuevos crecimientos turísticos

De esta manera, se concedió a los planes insulares la posibilidad de realizar previsiones para aquellas zonas a rehabilitar conforme a la legislación turística, zonas mixtas (turísticas y residenciales o industriales) en las que pudiera ponerse en riesgo la calidad turística y para aquellas zonas que se encontraran insuficientemente dotadas en relación con el número de plazas presentes. En cuanto al desarrollo de los planes insulares a través de los «planes territoriales parciales»¹⁷, la ley los reservó para sistemas insulares, comarcales o supramunicipales para sectores o usos estratégicos o turísticos. Y posibilitó, a través de los Proyectos de Actuación Territorial (PAT), la implantación de actividades turísticas en suelo rústico o que por su naturaleza fueran incompatibles con el suelo urbano y urbanizable, cuya inexcusable declaración de interés general debía ser remitida con carácter previo al Parlamento de Canarias para su debate. La ley concedió tal relevancia al carácter insular de las actuaciones de planeamiento, que impuso la obligatoriedad de notificar los acuerdos de concesión de licencias que se refiriesen a establecimientos alojativos turísticos al cabildo correspondiente, en el plazo de quince días contados a partir de la fecha del acuerdo (artículo 166.7).

¹⁶ GARCÍA (2007).

¹⁷ Según la propia ley tendrían por objeto la ordenación integrada de partes concretas del territorio diferenciadas por sus características naturales o funcionales.

No es casual que, en el año 2001, se publicara la Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias. En esta norma se estableció en su exposición de motivos de la necesidad de contener el crecimiento de la oferta alojativa y al fomento de las actuaciones de rehabilitación o sustitución de la planta alojativa obsoleta, generando dinámicas de renovación y cualificación. También se contempló en la norma la posibilidad de reducir el volumen de plazas turísticas, mediante el fomento de su reconversión en oferta residencial o complementaria, siempre que, de acuerdo con un informe del cabildo insular correspondiente, ello sea compatible con la ordenación de la isla. Incluso en el artículo 3, se ordenaba suspender la aprobación o modificación de las determinaciones relativas al uso turístico contenidas en los planes generales de ordenación y normas subsidiarias, salvo que concurriera alguna de las siguientes circunstancias: a) que las determinaciones en cuestión tuvieran por objeto habilitar alguna de las actuaciones previstas en el apartado 4 del artículo 2, sin comportar reclasificación de suelo ni incremento de edificabilidad; o b) que las determinaciones pretendieran disminuir considerablemente la capacidad turística alojativa de un ámbito o sector mixto residencial-turístico, y cumplan los siguientes requisitos, que no impliquen reclasificación del suelo, ni incremento de edificabilidad y que cuenten con informe favorable del cabildo insular. También el artículo 4 figuraba la suspensión de la tramitación de los procedimientos de aprobación, modificación y revisión de los planes parciales y especiales de ordenación así como de los estudios de detalle, con alguna excepción que debía contar en todo caso con informe favorable del cabildo insular. En las islas de La Palma, La Gomera y El Hierro, en tanto no se aprobaran sus planes insulares de ordenación adaptados a las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, eran los cabildos insulares los que podían formular y tramitar un «plan territorial especial», de ámbito insular, que podrían contener normas de aplicación directa, normas directivas y recomendaciones para el desarrollo turístico, correspondiendo también a la corporación insular la aprobación inicial y la provisional del plan.

En el año 2003, se publicó la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprobaban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias que establecía como criterio básico de elaboración de las directrices, el fomento de la renovación y sustitución de la planta alojativa inadecuada y la regeneración de la ciudad turística degradada. Se incorporó como novedad la modificación del artículo 153 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias que tenía por objeto facilitar la renovación de la edificación existente, mediante el establecimiento del deber de renovar y la aplicación de un régimen de renovación por sustitución del propietario que incumpliera o no asumiera su deber de renovación, similar a la edificación por

sustitución que ya contemplaba el «texto refundido» para los solares vacantes. La disposición adicional primera habilitó la figura excepcional de los «planes territoriales especiales de ordenación turística insular», como instrumento ágil, de contenido sucinto y procedimiento abreviado, que debían formular los cabildos insulares y a los que se dotaba de carácter vinculante. Son, en este momento, los cabildos insulares los que debían instar la iniciativa para el otorgamiento de autorizaciones previas para los posibles proyectos turísticos excepcionales y para solicitar, en su caso, declaración de interés general al Gobierno de Canarias. La prórroga de las licencias de edificación de nueva planta alojativa turística otorgadas con anterioridad al 15 de enero de 2001, también deberían contar con un informe favorable de la corporación insular correspondiente, en relación a la adecuación de lo solicitado al modelo turístico insular. Además los cabildos deberían desarrollar el correspondiente «plan estratégico insular» en el marco del Plan Estratégico de Canarias.

En el año 2006, se produce una modificación en la ley precitada y establece una modificación igualmente en el artículo 153 del «texto refundido» de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, añadiendo el carácter de forzosa a las renovaciones en las áreas delimitadas por el planeamiento y dejando en manos del ayuntamiento correspondiente la posibilidad de señalar dentro de dichas áreas las edificaciones que, por incumplimiento del deber de rehabilitación o renovación, quedarían sujetas al régimen de ejecución de renovación o rehabilitación edificatoria mediante sustitución del propietario en los términos de los artículos 149 y 150 de dicho «texto refundido», lo que conllevaba la inclusión en el artículo 74 de la Ley 7/95, como infracción muy grave el incumplimiento de dicha obligación.

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 surgió, según su propia exposición, por distintos motivos: a) las nuevas exigencias de la normativa europea y básica del Estado, requería un gran esfuerzo de adaptación de los planes y normas urbanísticas y territorio ales, b) abordar el marco en el que el turismo, principal actividad económica del archipiélago, debía desarrollarse en los próximos años, garantizando la sostenibilidad de su ocupación territorial, y la fortaleza de su competitividad y c) se hacía necesario definir el marco cuantitativo y cualitativo de la carga turística del archipiélago para los siguientes tres años con gran focalización hacia la consecución de la renovación y mejora de las infraestructuras y establecimientos turísticos, mediante la acción concertada entre el sector privado y público. En esta norma se prevé la subrogación de la administración autonómica en la tramitación y aprobación del «plan territorial especial de ordenación turística insular», en el caso de que el respectivo cabildo no lo hubiera hecho en el plazo máximo de un año y tres meses.

En el año 2009, se introduce una modificación en la 31 en relación a los supuestos exentos de medidas de limitación del crecimiento que son: a) los establecimientos turísticos ubicados en las islas de La Palma, La Gomera y El Hierro afectados por las previsiones contenidas en la Ley 6/2002, de 12 de junio, modificada parcialmente por la disposición adicional octava de la Ley 19/2003, de 14 de abril, b) los establecimientos hoteleros proyectados en suelo urbano consolidado de carácter no turístico, en los núcleos que la normativa sectorial y el planeamiento insular determinaran, c) los establecimientos turísticos alojativos de turismo rural en edificación antigua rehabilitada, en los términos previstos en la directriz 27.3 del texto normativo de las Directrices de Ordenación del Turismo, d) los establecimientos turísticos alojativos ubicados donde el planeamiento insular, territorial turístico o general admitiera crecimiento turístico, siempre que se tratara de instrumentos adaptados o elaborados conforme a las directrices y se cumplan las previsiones sobre ritmos de crecimiento y e) establecimientos turísticos alojativos con licencia municipal de obras en vigor, concedida con fecha anterior al 15 de enero de 2001.

La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias supone, efectivamente, un espaldarazo definitivo al proceso de renovación de la planta alojativa turística desde el convencimiento de la existencia, como se dice en el preámbulo, «de áreas turísticas, instalaciones y servicios en situación de cierto deterioro por el transcurso del tiempo y la necesidad de procesos de mejora y renovación de las instalaciones obsoletas», argumentando la relevancia de tales procesos para no perder el posicionamiento del sector turístico y la propia economía de las islas. Su entrada en vigor, además, coadyuvaría a paliar la situación de desempleo básicamente en el sector de la construcción. En las islas de La Palma, La Gomera y El Hierro se exime de la necesidad de autorizaciones previas y se prescinde de la obligación de solicitar autorizaciones previas habilitantes para hoteles de nueva implantación. Por otra parte, la implantación de nueva oferta alojativa turística en el caso de traslado de la capacidad de alojamiento en las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, queda expresamente sometida a autorización previa habilitante de los respectivos cabildos insulares que son también competentes de la iniciativa de tramitar los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad. Como novedad más reseñable se establecen una serie de incentivos que ya preveía la Ley de Medidas Urgentes; incrementos de plazas adicionales, incrementos de edificabilidad, tolerancia del cumplimiento de los estándares de densidad de parcela a los establecimientos que se sometan a procesos de renovación e incentivos de tipo económico; incentivos que podrían limitarse también a iniciativa de los cabildos insulares. Finalmente se crea un Registro Turístico de Plazas de Alojamiento (desarrollado posteriormente mediante el Decreto 85/2015, de 14 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de la Ley de Renovación y Modernización Turística de Canarias) como una sección específica del

Registro General Turístico¹⁸, competencia de los cabildos insulares y en el que serían de obligatoria inscripción los derechos de otorgamiento de autorizaciones previas a nuevas plazas alojativas derivados de los proyectos de renovación edificatoria. La materialización del derecho a plazas adicionales, según la ley, debería gozar de un pronunciamiento en la autorización previa tras constatar el cabildo correspondiente la ejecución del proyecto o cesión de suelo afectada, derecho que caducaría a los cinco años desde su inscripción en el registro.

Por medio de la Ley 9/2015, de 27 de abril, de modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias y de otras leyes relativas a la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente se modifica el artículo 20.3 en el sentido de establecer que el Gobierno de Canarias deberá establecer el régimen general y común de los registros turísticos de alojamiento, a los que deberá adaptarse la ordenanza dictada por cada uno de los cabildos, registros que permitirán conocer documentalmente los derechos al otorgamiento de autorizaciones previas a nuevas plazas alojativas, hoteleras o extrahoteleras, derivados de la autorización de proyectos de renovación edificatoria.

La última disposición transitoria de interés de la ley precitada (tercera) establecía que en tanto no se adaptasen a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, los planes insulares de ordenación de las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife y establecieran la exigencia o no de autorización administrativa previa insular con carácter excepcional en los casos de renovación, quedaría sujeta a autorización administrativa previa del correspondiente cabildo toda renovación que, conforme al artículo 10 de la misma, permitiera la materialización de plazas alojativas adicionales en un número que superara el 33 % de las preexistentes. Se concedió a los proyectos de renovación de establecimientos turísticos de alojamiento que hubieran finalizado su ejecución conforme a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, antes de la entrada en vigor de la presente reglamentación, el mismo plazo previsto en el artículo 18.5, es decir, seis meses para solicitar al cabildo correspondiente el pronunciamiento sobre el derecho a la obtención de las nuevas plazas de alojamiento adicionales que le correspondieren por no haberse materializado la totalidad en el establecimiento renovado.

La Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias supone un cambio definitivo en la Ley 19/2003, de 14 de abril. En el artículo 13 se detallan las competencias de los cabildos insulares que incorpora, entre otras, la ordenación del territorio y la planificación en el ámbito de su respectiva isla y la planificación de las infraestructuras insulares y el uso de los recursos básicos en el territorio insular.

¹⁸ SANTOS, SIMANCAS y HERNÁNDEZ (2013).

A través del Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias se incorporan como Proyectos de Interés Insular o Autonómico, en el artículo 45, una relación extensiva que incluyen actuaciones turísticas no alojativas, culturales, deportivas, sanitarias o de naturaleza análoga, de carácter estratégico, cuando sea preciso para atender necesidades sobrevenidas o actuaciones urgentes de acuerdo con lo establecido por el artículo 123 de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias¹⁹, correspondiendo la iniciativa pública para su elaboración al pleno del cabildo insular y al Gobierno de Canarias.

4. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

En un momento de madurez del producto turístico español (mediados de los años 80), surgió la necesidad de renovar el catálogo de productos turísticos e innovar (Ascanio, 2014) y apareció el primer elemento que probablemente marcó la senda de la renovación turística en España en general y Canarias en particular; el *Libro blanco del turismo español*²⁰ elaborado en 1989 por la Secretaría General de Turismo, previo el informe denominado «Situación técnica y de innovación del sector hotelero español», en el que se establecía en el apartado referido a la oferta hotelera que esta padecía un elevado nivel de obsolescencia, estimando un volumen necesario de inversión en aquellos momentos de 350 000 millones de pesetas aproximadamente y en relación con lo que denomina oferta turística no reglada, además de alertar sobre las cuantiosas pérdidas de ingresos fiscales por situarse fuera del control administrativo, ponía en cuestión el nivel de calidad de los servicios ofrecidos y afirmaba que contribuía de manera relevante al caos urbanístico y a la polución estética de los municipios turísticos.

En Canarias, los primeros efectos del *Libro blanco del turismo español* aparecieron en el Plan Insular de Ordenación de Lanzarote²¹ de 1991 que establecía entre sus determinaciones la necesidad de remodelación de instalaciones hoteleras, apartamentos, *bungalows* y villas obsoletas, fijando como directriz para el cabildo, gestionar programas económicos con el Gobierno Canario que hicieran viable la remodelación del parque de alojamiento turístico que fuera a quedar obsoleto en los siguientes años (indicativo en el primer cuatrienio), esti-

¹⁹ Según el propio artículo 123, el interés insular o autonómico de los proyectos vendrá determinado por el ámbito competencial de la administración actuante en cada caso, debiendo acreditarse su carácter estratégico, teniendo en cuanto que podrán ejecutarse en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística.

²⁰ Disponible en: <http://estadisticas.tourspain.es/img-iet/Revistas/RET-108-1990-pag3-60-55165.pdf>.

²¹ Disponible en: <https://datosdelanzarote.lztic.com/media/item/docs/20060121201727427piot.pdf>.

mando para el año 2000 la obsolescencia de 7200 plazas turísticas (el 20 % del conjunto de plazas en aquel momento), lo que supondría una inversión de 10 800 millones de pesetas. Se estableció en el plan que en los casos de remodelación de apartamentos y *bungalows* por su obsolescencia, sería posible elevar a tres plantas más el 50 % de la cuarta, siempre que ello no implicara ampliar la edificabilidad y unidades preexistentes, lo que supuso quizás el primer incentivo urbanístico de Canarias con cobertura en el planeamiento insular.

Actualmente, la obsolescencia (funcional, en cuanto a modelo de negocio u organizativo, física, etc.) de la planta alojativa de las islas Canarias, supone un punto de acuerdo entre todos los agentes implicados en el sector turístico, tanto públicos como privados. Y es relevante porque la planta alojativa desempeña un papel fundamental como escenario, de gran parte de la actividad (y por tanto del gasto) que realizan los viajeros durante su estancia en el destino. Esta situación de obsolescencia se corrige a través de actuaciones que superen las meras actuaciones modernización estética de los elementos menos duraderos (instalaciones, pavimentos, acabados, carpinterías interiores y exteriores, sanitarios y otros) y la obligación preceptiva de conservación y ornato edificatorio, es decir, a través de operaciones de renovación²².

Desde el fallo del Concurso Internacional de Ideas para la Urbanización Maspalomas Costa Canaria, en el que se declaró como ganador al Atelier francés AS ATEA+SETAP (Société Pour l'Etude Technique d'Aménagements Planifiés) en el año 1961, como hito del comienzo de la actividad turística de masas en las islas y en el que el papel de los cabildos resultó casi anecdótico, hasta este momento en el que la participación de las corporaciones insulares es esencial, han pasado más de sesenta años en los que, a pesar de distintos momentos de cierta incertidumbre, la urbanización turística no observaba la necesidad de someterse a procesos de renovación de cierto calado, que permitiera mantener a Canarias en una posición de privilegio en el mercado turístico y, en su caso, acometer programas y proyectos de renovación para su redefinición, reorientación, reestructuración, recualificación, revitalización y reposicionamiento competitivo; en cierto sentido, proceder a su «reinención»²³, más allá de actuaciones limitadas prácticamente a obras de cosmética, a modo de «lavados de cara»²⁴.

Los procesos de renovación acometidos durante todos estos años se han centrado básicamente en infraestructura pública y planta alojativa hotelera, quedando la extrahotelera en peor situación de conservación y mantenimiento, lo que ha propiciado, además, la progresiva salida del mercado, a través

²² SIMANCAS (2016).

²³ SIMANCAS (2011).

²⁴ SIMANCAS (2010).

de procesos como el de cambio de uso turístico-residencial (García, 2014), o directamente residencial. Podría decirse que en los últimos quince años Canarias optó por un proceso continuista del modelo de desarrollo turístico dominante en el litoral español desde los años sesenta, caracterizado por la continua clasificación de nuevos suelos urbanizables, el protagonismo de la actividad inmobiliaria y la oferta residencial-turística²⁵.

Las actuaciones ejecutadas como consecuencia de la implementación de los distintos planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad derivados de la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias se configuraron como los más recientes (y exitosos ejemplos) de la política renovatoria ejecutada en Canarias en los últimos años, a pesar del revés letal (anulatorio) que sufrieron en el Tribunal Supremo como consecuencia de errores procedimentales (ausencia de informes o informes negativos) o de contenido (vulneración del principio de equidistribución de beneficios y cargas) que han supuesto un parón relevante en los procesos de renovación que precisan de la imaginación de los legisladores para proponer nuevos marcos normativos que alienten los procesos de renovación edificatoria y en los que los cabildos deben participar activamente dadas las competencias que tiene asumidas y la propia dinámica de las corporaciones insulares en su defensa de los intereses de las islas.

En los próximos años los procesos de rehabilitación y renovación de los destinos maduros de litoral, como los de Canarias, deben ampliar su contenido y extenderse más allá de la propia estructural, afrontando la mejora de los espacios urbanos residencial-turísticos y promoviendo espacios de convivencia más «amables» con el territorio donde se asientan, con la población residente y con las propias actividades turísticas que se desarrollan en él, en entornos más seguros y accesibles, adaptándose a la configuración insular del territorio y en los que los cabildos deben contribuir de manera decidida por la vinculación que la actividad turística tiene con el territorio y por la propia capacidad de las corporaciones insulares para particularizar las soluciones en cada una de las circunstancias concretas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA GARCÍA, Fernando (2012). La política turística en España y Portugal. *Cuadernos de turismo*, n. 30 (2012), pp. 9-34.
- BARRADO TIMÓN, Diego A. (2001). Ordenación territorial y desarrollo turístico: posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las autonomías. *Estudios turísticos*, n. 149, pp. 3-22.

²⁵ SANTOS PAVÓN ET AL. (2010).

- GARCÍA BARBA, Federico (1989). Panorama sobre la ordenación del territorio en Canarias. *Basa*, n. 9, pp. 6-25.
- GARCÍA CRUZ, Juan Israel (2013). *El impacto territorial del tercer boom turístico de Canarias*. [Doctoral dissertation]. Universidad de La Laguna.
- GARCÍA MÁRQUEZ, Faustino (2007). La nueva generación de Directrices Territoriales/Turísticas y la Sostenibilidad: la experiencia canaria. *Estudios turísticos*, n. 172, pp. 89-95.
- GONZÁLEZ MORALES, Alejandro (2006). Urbanismo y crecimiento turístico en Lanzarote durante la segunda mitad del siglo XX. *Papeles de geografía*, n. 44, pp. 39-57.
- HERNÁNDEZ, Juan Manuel, PARREÑO, José Ángel, DÍAZ, R., DOMÍNGUEZ, J. (2001). *Evolución e implicaciones del turismo en Maspalomas Costa Canaria*. 2 vs. Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana.
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas (2006). La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, n. 40 (230), pp. 79-140.
- MARTÍN MARTÍN, Víctor O. (2006). El turismo sostenible en las Islas Canarias: situación actual y perspectivas futuras. *BIOTUR*, p. 17.
- NADAL PERDOMO, Ignacio, GUITIÁN AYNETO, Carlos (1983). El sur de Gran Canaria: entre el turismo y la marginación. *Cuadernos canarios de Ciencias Sociales*, n. 9.
- PESCADOR MONAGAS, Flora (1995). *Viaje a través del patio*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- SANTANA TALAVERA, Agustín (2003). Turismo cultural, culturas turísticas. *Horizontes antropológicos*, n. 9, pp. 31-57.
- SANTOS CHINEA, María Candelaria, SIMANCAS CRUZ, Moisés, HERNÁNDEZ MARTÍN, Raúl (2013). Incentivos económicos a la renovación de alojamientos turísticos: el mercado de derechos materializables en plazas alojativas. *Cuadernos de estudios empresariales*, n. 23, pp. 11-26.
- SANTOS PAVÓN, Enrique Luis, FERNÁNDEZ TABALES, Alfonso (2010). El litoral turístico español en la encrucijada: entre la renovación y el continuismo. *Cuadernos de turismo*, n. 25, pp. 185-206.
- SIMANCAS CRUZ, Moisés R. (2010). La renovación edificatoria de la oferta turística de alojamiento en destinos consolidados. *Cuadernos de geografía de la Universitat de València*, n. 87, pp. 23-44.
- SIMANCAS CRUZ, Moisés R. (2011). El fracaso de la renovación de áreas turísticas consolidadas de litoral a través de la sustitución de la oferta de alojamiento obsoleta: la experiencia de las Islas Canarias. *Cuadernos de turismo*, n. 27, pp. 875-906.
- SIMANCAS CRUZ, Moisés R. (2015). *La moratoria turística de Canarias: la reconversión de un destino maduro desde la Ordenación del Territorio*. San Cristóbal de La Laguna: Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.
- SIMANCAS CRUZ, Moisés R. (2016). La política canaria de renovación de las áreas turísticas del litoral. En: *¿Existe un modelo turístico canario?* [Las Palmas de Gran Canaria]: Promotur Turismo Canarias, pp. 107-148.
- TORRES ALFOSEA, Francisco José (1997). *Ordenación del litoral de la Costa Blanca*. [Alicante]: Universidad de Alicante.

Cómo citar este artículo / Citation: Sanabria Díaz, José M. Los cabildos insulares, protagonistas del pasado, presente y futuro de la actividad turística en Canarias: el reto de la renovación edificatoria. *Cosmológica*, n. 2 (Santa Cruz de La Palma, 2022), pp. 287-308.

Fecha de recepción: 9 de septiembre de 2022

Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2022