

MOISÉS R. SIMANCAS CRUZ\*

## LA RENOVACIÓN EDIFICATORIA DE LA OFERTA TURÍSTICA DE ALOJAMIENTO EN DESTINOS CONSOLIDADOS: LA EXPERIENCIA DE CANARIAS<sup>1</sup>

### RESUMEN

La renovación edificatoria de los alojamientos turísticos obsoletos constituye una de las principales estrategias de cualquier política de reconversión de destinos turísticos consolidados que se encuentran en declive, con el fin de recuperar su competitividad y reposicionarlos en los mercados turísticos. Así, las Directrices de Ordenación del Turismo, aprobadas mediante Ley en 2003, consideran a dicha estrategia como una línea estructural de la actual política de desarrollo territorial de los espacios insulares de Canarias. Sin embargo, una vez concluido el segundo trienio de vigencia de las Directrices (2009), la eficacia de la estrategia de renovación edificatoria es prácticamente nula, o, cuando menos, reducida. En este trabajo se procede a un análisis crítico de la misma, con el fin de detectar algunas de las debilidades que explican tal fracaso.

**PALABRAS CLAVE:** Alojamientos turísticos, destinos turísticos consolidados, Islas Canarias, obsolescencia, política turística, renovación edificatoria

### ABSTRACT

#### THE RENOVATION STRATEGY OF THE TOURIST LODGINGS IN CONSOLIDATED DESTINATIONS: THE EXPERIENCE OF CANARY ISLANDS

The building renovation of the obsolete tourist lodgings is one of the principal strategies to any restructuring politics in consolidated tourist destination that are in declivity situation. This strategy constitutes a key tool to recover your competitiveness and repositioning them on the tourist markets. The Directives of Tourism Arrangement, approved by means of law (April, 2003), raise this strategy as structural line of the current tourist policy of Canary Islands. Nevertheless, once concluded the second triennium of force to the Directives, the efficiency of the building renovation is practically void, or, when less, reduced. In this papers proceeds to a critical analysis of this strategy. The aim is detect some of the weaknesses that explain this failure.

**KEY WORDS:** Tourist lodgings, consolidated tourist destinations, Canary Islands, obsolescence, tourist policy, building renovation

---

\* Profesor Titular de Geografía Humana. Departamento de Geografía. Universidad de La Laguna. Grupo de Investigación GeoTuris: Turismo y Ordenación del Territorio en espacios insulares. Universidad de La Laguna. E-mail. msimancas@ull.es

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el proyecto de I+D+i denominado "Evaluación del impacto de las políticas públicas de renovación de destinos turísticos maduros. El caso de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias" (SoSubC200801000279), financiado por la Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información del Gobierno de Canarias y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Fecha de recepción: 22 de octubre de 2009. Fecha de aceptación: 10 de enero de 2011.

## 1. INTRODUCCIÓN

La calificación de un destino turístico como “maduro”, “consolidado”, “estancado”, “saturado” o “en fase final de crecimiento” en función de la terminología del modelo teórico de ciclo de vida utilizado, suele ser, en el peor de los casos, la fase previa al declive. En este contexto, el sector turístico es uno de los campos de negocio privado en el que el empresariado no sólo es partidario del intervencionismo gubernamental, sino que, en esas situaciones, lo exige. Así, es habitual que las Administraciones Públicas competentes formulen un conjunto de políticas, planes, programas y proyectos que, de manera similar a los procesos de reconversión industrial, intentan redefinir, reestructurar y, en algunos casos, “reinventar” el destino turístico.

Este contexto se enmarca la actual política pública de ordenación territorial del turismo de las Islas Canarias (España), uno de los principales destinos europeos de “sol y playa”. Ésta se ha desarrollado en el marco de las Directrices de Ordenación del Turismo (DOT) en lo sucesivo, aprobadas por la Ley 19/2003, articulándose en tres líneas estratégicas: la transformación sostenible del modelo turístico, el establecimiento de una limitación o moderación cuantitativa del crecimiento de la oferta alojativa, así como la intervención sobre el espacio público y privado de las áreas turísticas saturadas y/o en declive. De esta manera, la estrategia de renovación de la oferta alojativa “inadecuada” (como se califica en la DOT 3.b) se ha planteado como un principio (DOT 6.1) y un criterio (DOT 7.2) de dicha política turística. Para ello, las determinaciones vinculadas con la misma (DOT 18 y 19) constituyen normas de aplicación directa y, por tanto, de obligado cumplimiento para las Administraciones y los particulares sin necesidad de ser desarrolladas a través de un instrumento de ordenación territorial o de disposiciones administrativas. En cualquier caso, se trata de una estrategia dirigida al mantenimiento de la competitividad turística.

Aunque no se cuentan con datos oficiales y globales, el balance de la estrategia de renovación no es, de manera general, positivo una vez concluido el segundo trienio (abril de 2009) de vigencia de las DOT. Prueba de ello es que en la propia Exposición de Motivos de 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, que ha modificado parcialmente a la Ley 19/2003, se reconoce que “[...] *el proceso de renovación de la planta alojativa que debe constituir el eje fundamental de la cualificación de la oferta turística canaria, junto con el equipamiento complementario ambiental territorialmente sostenible, no ha alcanzado suficiente impulso*”.

Sin embargo, la estrategia de renovación no sólo continúa siendo un aspecto clave de cualquier política de reestructuración de áreas turísticas consolidadas –y, por ende, de la política turística canaria– dirigida a incrementar su competitividad y adecuación a los requerimientos de la demanda; prueba de ello es el Programa Recualificación de Destinos Turísticos Maduros que, insertado en Eje “Sostenibilidad del Modelo” del Plan de Turismo Español Horizonte 2020. Del mismo modo, comienza a consolidarse como un tema objeto de análisis técnico y científico desde la perspectiva territorial, destacando, entre otros, los trabajos de Agarwal (2002), Antón (1993, 2004), Camisón (2009), Camisón y Monfort (1998), Chinchilla (2009), Donire y Mundet (2001), Donaïre y Mundet (2001), García (2009), González, León y Padrón (2006), Oreja (2000), Perelli y Prats (2007), Santos y Fernández (2010), Simancas (2011), Simancas, De Souza y Núñez (2010), Socías (2000), Vera (1994 y 2005) y Vera, Rodríguez y Capdepón (2010). Asimismo, esa estrategia se plantea como básica para el mantenimiento, e incluso, incremento de la calidad de la oferta, la cual, como se plantea en la directriz 18 del texto normativo de las DOT, resulta

un objetivo prioritario en relación con la competitividad, rentabilidad, diversificación y cualificación del destino.

Las anteriores cuestiones hacen pertinente proceder a una aproximación a algunos factores que explican ese reducido éxito en Canarias, con el fin de corregirlas para lograr su adecuada implementación en el nuevo marco normativo establecido por la Ley 6/2009, que en su título II se aborda, entre otras, las medidas referidas a la renovación de los establecimientos alojativos y sus infraestructuras, potenciando una oferta de calidad, cualificada y competitiva en sintonía con las exigencias del modelo turístico previsto en las DOT, y cuyos efectos deberán de ser valorados en los próximos años. Para ello, los planteamientos de este trabajo se fundamentan en los estudios empíricos que, a escala local, se están desarrollando en el marco del proyecto de I+D+i denominado "ReinventUR: Evaluación del impacto de las políticas públicas de renovación de destinos turísticos maduros. El caso de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias".

## 2. LA ESTRATEGIA DE RENOVACIÓN EDIFICATORIA DE LA OFERTA ALOJATIVA TURÍSTICA

Las DOT han supuesto la culminación de un largo proceso de promulgación de iniciativas legislativas dirigidas a la gobernabilidad del proceso de reconversión de Canarias como destino turístico. Con ellas, más allá del discurso retórico o voluntarista oficial, el Gobierno de Canarias ha pretendido implementar un cambio de tendencia en la vertebración del modelo de ordenación territorial del turismo y un reposicionamiento competitivo de las áreas turísticas consolidadas, por el que la oferta alojativa se adecúe a las necesidades reales del mercado turístico, a las exigencias de la demanda y a una efectiva inversión productiva. Todo este proceso coincidió en el tiempo –no siendo, por tanto, ajeno a la misma–, con la consolidación de nuevos criterios en la producción del objeto turístico y de la necesidad de su regularización y control. Así, las DOT se han dirigido al fomento de la relación entre crecimiento sostenible de la nueva oferta alojativa turística y la renovación de los espacios turísticos, públicos y privados, la cual parece ser el objetivo al que de manera consensuada tienden todos los sectores.

En este contexto y de manera complementaria a la política de contención del crecimiento de la planta alojativa, e incluso, como contrapartida a la misma, el tercer eje estructural de las DOT se basa en la renovación turística, tanto de la planta alojativa existente, como de las zonas urbanas en las que se encuentra (Figura 1). Esta estrategia pretende la reconversión de aquellas calificables como "agotadas" en función de un nivel de densidad excesivo y deficiencias de servicios, así como el establecimiento de las bases para el cambio de modelo del producto turístico (sustitución de establecimiento alojativos dispersos por complejos de mayor nivel de servicios), siendo de especial aplicación a medio y largo plazo, sobre todo, en dos tipos de áreas turísticas: a) aquellas "cuya oferta turística se encuentra en declive o en riesgo de entrar en declive" al producirse su inadecuación, debido a la antigüedad de los edificios y a la necesidad de su adaptación a los requerimientos de la demanda (DOT 20.4.b), como reflejan los bajos índices de satisfacción, los problemas de comercialización y el descenso de la ocupación respecto de otros ámbitos de la misma zona turística (DOT 20.4.d); y b) aquellas áreas "saturadas"<sup>2</sup>, en cuanto su capacidad de carga se encuentra agotada (DOT 25.2.e y 26.4)

<sup>2</sup> Si bien se trata de un término arbitrario y ambiguo, una zona saturada es aquella que excede el límite de densidad bruta de 200 plazas por hectárea (DOT 20.4).

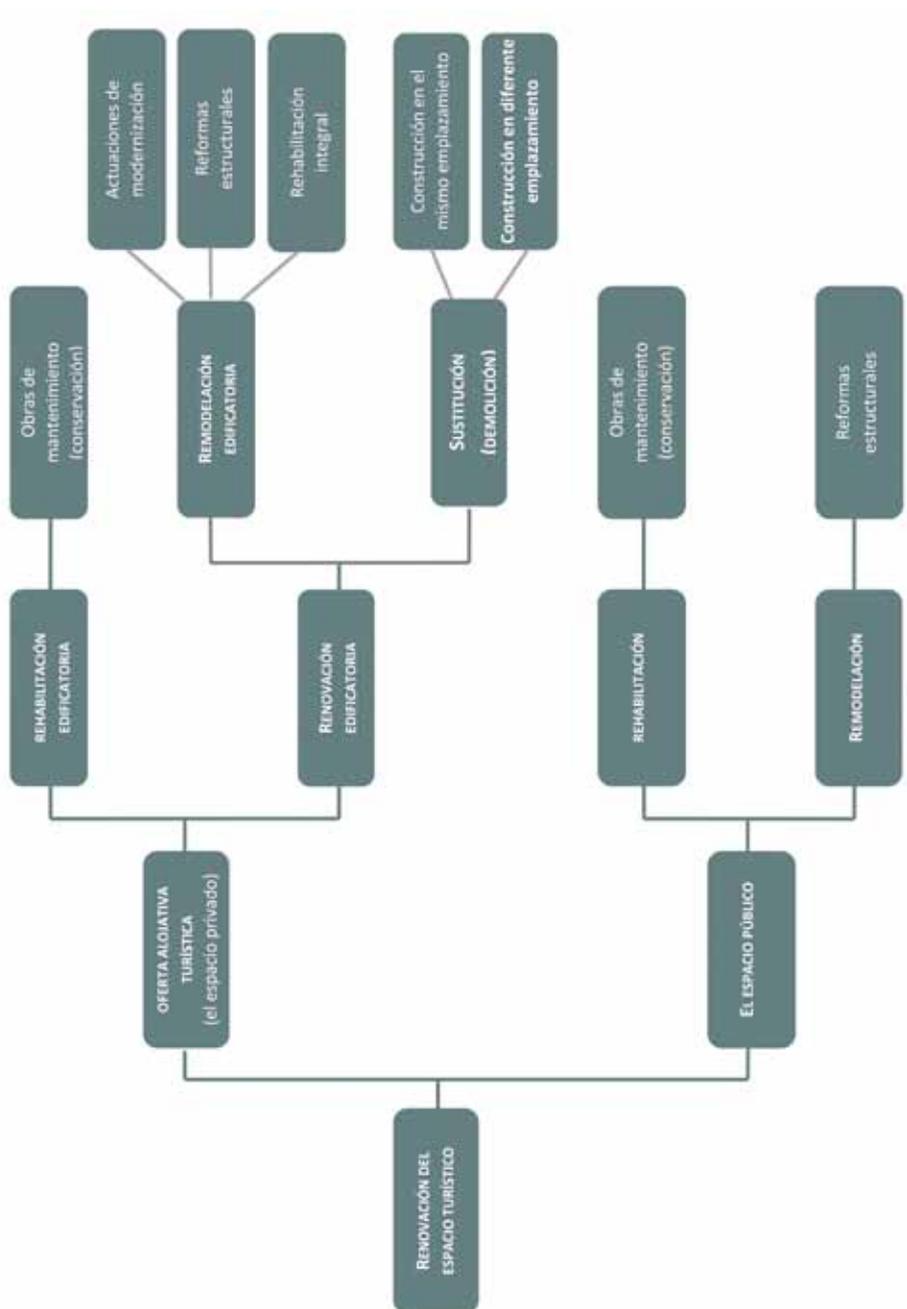


Figura 1. Operaciones del proceso de renovación de los espacios turísticos consolidados.

[4]

y en los que, además de impedir la construcción de nuevos crecimientos turísticos, es precisa la disminución de su densidad y capacidad alojativa (DOT 20.3.a), sobre todo, en los casos en los que se supera el límite de densidad bruta de 200 plazas por hectárea (DOT 20.4.c), así como es precisa la corrección de los déficit en infraestructuras y equipamientos. Por su parte, en el artículo 2 del Decreto 138/2010, de 23 de septiembre, por el que se desarrolla la previsión en materia de rehabilitación de establecimientos turísticos contenida en la Ley 6/2009 (BOC nº 197, de 5 de octubre) define la situación de deterioro y de obsolescencia de un establecimiento de alojamiento turístico: mientras que para la primera se produce cuando se da una falta de conservación, un menoscabo y un quebranto que presentan los elementos estructurales y accesorios del edificio, las instalaciones o dotaciones técnicas y el equipamiento turístico complementario, de ocio, salud o deportivas del mismo, la de obsolescencia se refiere a aquella que se produce por un grado de inadecuación de la funcionalidad, la seguridad, la habitabilidad o calidad ambiental del edificio, del equipamiento turístico complementario de ocio, salud, deportivas o de esparcimiento o de las instalaciones técnicas, a la ordenación turística vigente o, en general, a la normativa que fuera de aplicación.

La delimitación conceptual de los estados de los alojamientos se hace a través de expresiones como “inadecuación de los establecimientos”, “falta de adecuación de los requerimientos de la demanda”, “estado de deterioro del medio ambiente” o “incidencia social y económica previsible”. Como indica Villar (2003), se trata de expresiones excesivamente genéricas, arbitrarias, ambiguas, imprecisas, con un cierto grado de discrecionalidad, así como de difícil medición y concreción en cuanto a su contenido, lo que pugna con las exigencias mínimas del principio de seguridad jurídica y de la objetividad exigible a la Administración Pública<sup>3</sup>. Ésta no es una cuestión intrascendente pues, como se establece en el Decreto 138/2010, sobre tales factores se basa la resolución de declaración de deterioro u obsolescencia otorgada por el órgano de la administración autonómica competente en materia de ordenación turística o la acreditación de haberla solicitado a los efectos de entender que ha operado el silencio administrativo, el cual resulta un acto administrativo preceptivo para acometer cualquier actuación de renovación integral y, por tanto, para que el correspondiente proyecto técnico de renovación obtenga la preceptiva autorización por parte del correspondiente Cabildo Insular.

Las operaciones de renovación edificatoria se plantean como necesarias para que los alojamientos cumplan con la Directriz 17.1, que establece la obligación de integrar innovaciones relacionadas con el uso eficiente de energías y consumos de agua, así como la incorporación de soluciones arquitectónicas bioclimáticas en el aquellos equipamientos, cuestiones cada vez más apreciadas por los clientes. Asimismo, posibilitan la adecuación de los establecimientos de más de 10 años de antigüedad a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, que eleva el deber de la renovación a una obligación, en cuanto para poder conservar la clasificación que posean, deben poner en práctica un programa especial de mantenimiento destinado a la incorporación de soluciones técnicas actualizadas. Asimismo, se trata de actuaciones básicas para implementar nuevas estrategias de negocio en los alojamientos dirigidos a

<sup>3</sup> Esta misma situación se produce con la consideración de “destino maduro” del Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros, al referirse a los mismos como aquellos que al menos presenten tres de las siguientes características: a) sobrecarga urbanística y ambiental; b) sobreexplotación de recursos; c) obsolescencia de sus equipamientos turísticos; d) escasa inversión del sector turístico privado; y d) oferta y demanda turística estabilizada o decreciente.

su diferenciación a través de la *tematización* del producto y la cualificación de los servicios turísticos en el marco del modelo turístico postfordista.

Sin embargo, la renovación edificatoria no puede –ni debe– limitarse a reformas dirigidas a lograr el mero cumplimiento de las normas turísticas vigentes. Tampoco se debe limitar a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo de Canarias, que establece que los establecimientos de alojamiento turístico deberán mantenerse en las adecuadas condiciones de ornato y de funcionalidad requeridas por el uso a que se destinan y, al menos, con la calidad que fue tenida en cuenta en el momento de su clasificación. Por el contrario, se trata de acometer acciones que, interviniendo sobre lo ya construido, produzcan a medio y largo plazo tanto un efecto tangible e inmediato en la propia apreciación del cliente, como un impacto positivo en la competitividad del establecimiento alojativo –e incluso, en la zona donde se ubica–, entendido como una mejora (en términos de beneficios y/o la cuota de mercado) de los resultados (indicadores).

Por todo lo anterior, trascendiendo las actuaciones de rehabilitación edificatoria, que comprende la obra menor o de estricto mantenimiento (conservación), la estrategia canaria de renovación de la oferta alojativa se articula en dos tipos de operaciones (Figura 1): la remodelación y la sustitución edificatoria; en este trabajo no centraremos en la primera. En cualquier caso, partiendo de una concepción sistémica de las áreas turísticas, las actuaciones en materia de renovación edificatoria resulta una operación absolutamente indispensable e indisoluble de la remodelación de los espacios públicos, ya no sólo porque las hace viables, o al menos, más visibles, sino porque las favorece en cuanto implican inversiones que, a su vez, expresan el interés y compromiso de las administraciones públicas por evitar o frenar el declive de las zonas turísticas que se encuentran en esa situación.

Si con la sustitución edificatoria se pretende la “reutilización” del espacio turístico privado, en cuanto implica la demolición total del edificio y la construcción de uno nuevo en la misma parcela o en otro emplazamiento, la remodelación edificatoria supone un “reciclaje” de los alojamientos turísticos y, por tanto, un aprovechamiento del valor de la oferta alojativa turística existente. Así, aprovechando los elementos estructurales y accesorios del edificio, las reformas implican, como mínimo, la modernización estética (ornato) y, sobre todo, la actualización y mejora de las unidades alojativas y de los espacios comunes, de modo que, si bien se mantienen las características tipológicas y funcionales básicas del inmueble, se aborda una modificación en profundidad de los elementos menos duraderos (instalaciones, pavimentos, acabados, carpinterías interiores y exteriores, sanitarios y otros), las máximas implican un cambio estructural del inmueble, incluyendo la reducción del número de unidades alojativas y, por ende, de plazas. En este último caso, la renovación supone un intento de “reinventar” el producto turístico del establecimiento alojativo, de modo que las reformas pretenden la incorporación de nuevos conceptos e ideas no sólo en términos estrictamente edificatorios (físicos), sino también en cuestiones relacionadas con la gestión y los servicios prestados.

Dentro de las operaciones de remodelación edificatoria, el artículo 14 de la Ley 6/2009 incluye la denominada “rehabilitación integral”. Consiste en la modernización o aumento de la cualificación original del alojamiento mediante la incorporación de nuevos equipamientos de ocio, deportivos y culturales y cuando la inversión por cada plaza alojativa en el hotel o apartamento turístico supere, para cada categoría que se pretende alcanzar con la rehabilitación, el importe que se establezca reglamentariamente; con ello se solventa la omisión que se produjo en la Ley 19/2003 acerca de la posibilidad

de implantar tales equipamientos. Además, el procedimiento al que se someten los proyectos de rehabilitación integral se extiende a los inmuebles que hubiesen estado en explotación turística contando con la correspondiente autorización y que, en la actualidad, las condiciones de deterioro y obsolescencia, los haya excluido del mercado turístico; como se puede apreciar, la idea es recuperar una oferta alojativa en las debidas condiciones de calidad. Sin embargo, llama la atención que en ningún momento del articulado de la citada ley se plantean los parámetros mínimos de aplicación para permitir ese tipo de operación.

### 3. LAS DEBILIDADES DE LA ESTRATEGIA DE REMODELACIÓN EDIFICATORIA DE LA OFERTA ALOJATIVA TURÍSTICA

Aunque algunos establecimientos hoteleros han afrontado operaciones de remodelación, éstas han sido prácticamente nulas en los extrahoteleros. Ello es consecuencia de una serie de debilidades, entre las que destacamos las siguientes.

#### 3.1 La imposibilidad de incrementar la capacidad alojativa preexistente

La remodelación edificatoria implica que el establecimiento alojativo no sólo mantenga el uso turístico, sino también la misma categoría, tipología y capacidad alojativa (DOT 19.1). En relación con esta última, el propósito es fomentar la reducción del número de plazas alojativas a través de la ampliación del tamaño mínimo de las habitaciones. El fin no es sólo adecuar los inmuebles a los estándares de 50 a 60 m<sup>2</sup> por plaza establecidos en la Ley 7/1995, sino también lograr que un establecimiento que opte por la especialización o diferenciación se ajuste a una horquilla máxima y mínima de plazas alojativas, cuyos límites se definen, entre otras cuestiones, por las propias características del producto turístico o la demanda precisa para alcanzar el umbral necesario de rentabilidad.

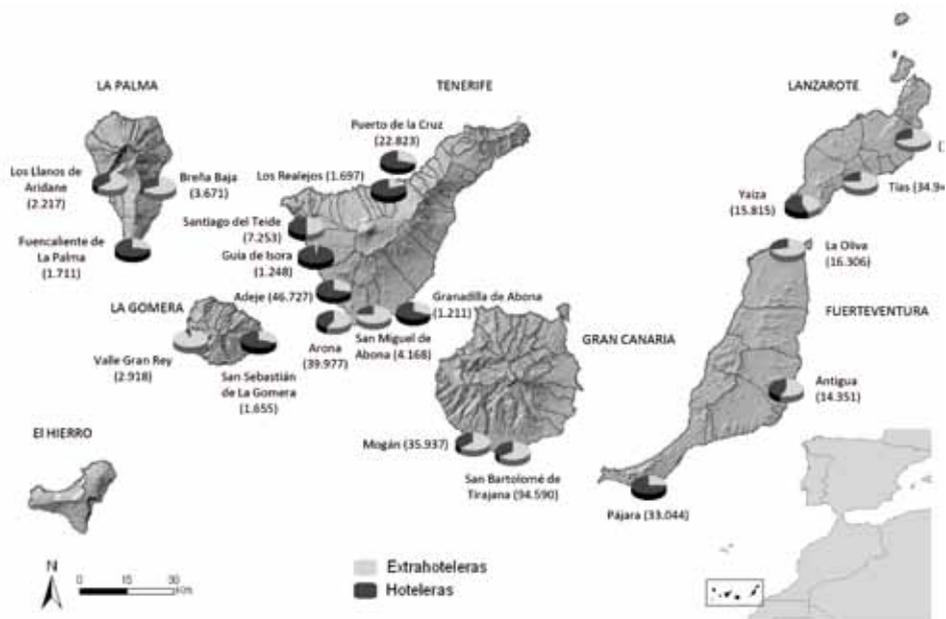
Sin embargo, esta imposibilidad de aumentar la capacidad alojativa se revela, en la práctica, como un condicionante que reduce la viabilidad económica de este tipo de operación de renovación edificatoria. Por ello, el artículo 14 de la Ley 6/2009 modifica esta postura de *status quo* de la capacidad alojativa y, por ende, el planteamiento de la Ley 19/2003 de crecimiento cero de la oferta alojativa turística. Así, las acciones de remodelación integral en los hoteles de al menos cuatro estrellas y de los apartamentos de tres llaves y que se encuentren en situación de deterioro u obsolescencia, dan derecho a la obtención por parte de su titular de autorizaciones previas para nuevas plazas alojativas de hasta un 50% en el caso de los primeros y un 20% en el de los segundos más de las que el alojamiento tenía autorizadas originalmente, siendo, incluso, un porcentaje susceptible de incrementarse en un 25% más por cada grado de categoría aumentado, sin que en ambos casos se supere el cien por cien de las plazas preexistentes. Estas nuevas plazas pueden materializarse bien en la ampliación del establecimiento, bien total o parcialmente en otros suelos urbanos de uso turístico o urbanizable turístico de la misma isla. Como se puede apreciar, el fin último de esta medida es lograr el incremento de la categoría de la oferta alojativa turística desde el planteamiento de que el número de estrellas o llaves es proporcional a la calidad ofrecida por los establecimientos alojativas, sin contar que el servicio turístico prestado resulta esencial; en este sentido, el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad del Sector Turístico de Puerto del Carmen (Tías, Lanzarote), elaborado en el marco del procedimiento de tramitación

abreviada previsto en el artículo 15 de la Ley 6/2009 y aprobado definitivamente en sesión del Gobierno celebrada el 4 de marzo de 2011 (Decreto 58/2011, de 4 de marzo), prevé la renovación de tres establecimiento de alojamiento turístico (Apartamentos Panorama, Hotel Los Fariones y Hotel Sol Lanzarote) para su incremento de categoría (de 1 a 4 llaves, de 4 a 5 estrellas y de de 1 a 4 estrellas, respectivamente).

### 3.2 La importancia relativa de la oferta alojativa extrahotelera

A pesar que la oferta alojativa extrahotelera se ha reducido en los últimos años, pasando del 65,1% de las plazas alojativas regladas en 2000 al 57% en 2007, como consecuencia no sólo de la propia dinámica del mercado turístico, sino la aplicación de las determinaciones de las DOT en esta materia, su peso continua siendo importante en la capacidad alojativa total de los municipios turísticos de Canarias (Mapa 1). Este predominio del alojamiento en apartamentos turísticos constituye un “hecho diferencial canario” (SANTANA, 2005), pues la supremacía de la planta hotelera es abrumadora en el resto de destinos de sol y playa europeos de importancia y, por ende, del litoral mediterráneo español.

Este predominio de los establecimientos extrahoteleros conlleva la existencia de múltiples propietarios, lo que se revela como un problema para su remodelación: aunque su explotación se produce de manera coordinada y concentrada en una única titularidad empresarial bajo el principio de “unidad de explotación” en virtud del artículo 38 de la Ley 7/1995, la atomización y dispersión de la propiedad hace que sus titulares se comporten de manera similar a “microcapitalistas” (SANTANA, 2005), que siguen la



Mapa 2. Distribución territorial del número de plazas alojativas turísticas por tipología en los municipios canarios de más de 1.000 plazas (2009).

generalizada racionalidad empresarial empeñada en la máxima rentabilidad a corto plazo. Esta concepción del negocio turístico hace compleja la reinversión de beneficios en tales operaciones de remodelación edificatoria. Esta situación no es muy diferente en el caso de los alojamientos hoteleros: en la medida en que es habitual que el empresario que ha promovido su construcción no suele asumir su explotación (separación entre propiedad y gestión), relegándola a las grandes cadenas hoteleras o holdings a través de fórmulas de franquicia, contratos de arrendamiento, de explotación o de gestión, la empresa gestora suele limitarse a invertir únicamente en acciones de mantenimiento del inmueble.

Este problema ha intentado solventarse a través de la formulación de un Reglamento de renovación edificatoria por sustitución del propietario cuando éste ha incumplido ese deber. Se trata de una iniciativa que desarrolla lo establecido al respecto en el artículo 153 del Texto Refundido de las Leyes 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias y 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (TRLOTENC en lo sucesivo), y en el Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias, para operaciones urbanísticas complejas donde existe un régimen de copropiedad muy diversificado como el que se da en los alojamientos extrahoteleros, que hace aconsejable una regulación específica; sin embargo, este Reglamento no ha pasado de ser un mero borrador. Del mismo modo, el artículo 14 de la Ley 6/2009 prohíbe la rehabilitación de hoteles para su transformación en apartamentos turísticos; como se puede apreciar, se trata de una medida con la que se intenta no acrecentar dicha sobreoferta extrahotelera.

### 3.3 La competencia entre plazas debido a la sobreoferta alojativa turística

Si a las regladas hoteleras (hoteles y hoteles apartamentos) y extrahoteleras (apartamentos, bungalows y villas) en funcionamiento (376.379), se añaden las que se encontraban en construcción (111.638), en trámite administrativo de autorización (31.004) o de apertura (77.347), resulta que, según la Memoria del Avance de las DOT, la capacidad alojativa, real y potencial, de Canarias en 2001 –y, por tanto, con anterioridad a la moratoria turística– era de 596.368 plazas. Esta cifra no sólo da cuenta de la existencia de una sobreoferta alojativa que provoca desajustes entre la oferta y la demanda, sino que implica un ratio de 31 turistas por plaza al año. Ello provoca una competencia territorial interna por acaparar el negocio turístico, así como que las nuevas plazas alojativas turísticas, sobre todo, hoteleras, compiten con las existentes, en la medida en que presentan mejores condiciones de explotación y están más acordes a las actuales preferencias y expectativas de la demanda.

A esta capacidad alojativa reglada se debe añadir un 20% correspondiente a aquellas plazas turísticas que no aparecen en la información oficial y, por tanto, no están recogidas en las estadísticas. Se trata de las plazas “ilegales”, en cuanto carecen de todo tipo de licencias y autorizaciones oficiales, así como de las “no declaradas”, en la medida en que sólo aparecen en el mercado –son explotadas– durante algunos períodos del año por parte de su propietario –y no por empresa mercantil– con una finalidad turística –no de arrendamiento urbano–, siendo comercializadas a través de circuitos carentes del control de la policía turística. Resulta cuando menos curioso, que tanto en las DOT como en la Ley 6/2009 no se hace alusión alguna a este tipo de plazas, cuestión que resulta, al menos, sorprendente, en cuanto éstas no sólo compiten con las legales, sino que al no renovarse perjudican al resto de oferta alojativa turística.

### 3.4 La antigüedad de la oferta de plazas alojativas turísticas

Según la propia Memoria de las DOT (2003), si bien el 28,1% de las plazas alojativas con autorización de apertura en 2001 –fundamentalmente hoteleras– se construyeron en los últimos 6 años, el 58,4% de la infraestructura alojativa canaria tiene una antigüedad superior a los 25 años. No obstante, esta situación no es homogénea a escala regional; así, por ejemplo, mientras en el Avance del Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Gran Canaria (2006) se estima que más del 60% de su oferta alojativa tiene más de 25 años de construida, el Centro de Investigación Turística del Cabildo de Tenerife (2005) reduce esa cifra al 22% en el caso de esta isla<sup>4</sup>.

Si bien la antigüedad de los inmuebles no implica necesariamente su obsolescencia, en la mayoría de los casos se da un cierto paralelismo, sobre todo, en aquellos segmentos de menor tamaño y no perteneciente a grandes cadenas. Además, se suele dar una situación, cuando menos, paradójica: mientras que las urbanizaciones turísticas más recientes “colonizan” nuevas áreas, que se encuentran alejadas del litoral, e incluso, en algunos casos, aisladas territorialmente, las zonas más antiguas, con mayores grados de envejecimiento y obsolescencia, así como con peores condiciones de explotación y competitividad, se localizan en los sectores de litoral más privilegiados y estratégicos desde el punto de vista del potencial turístico. La remodelación edificatoria se plantea como un mecanismo para corregir esta situación, convirtiendo dicha planta alojativa en una fortaleza en lugar de una debilidad. A su vez, contrarresta el hasta ahora habitual planteamiento de que la única forma de revitalizar un área turística en declive es sólo a través del incremento cuantitativo de su capacidad alojativa, así como que la extensión de los beneficios del turismo debe pasar por la dispersión o difusión de la propia actividad –o, al menos, la alojativa– y, por tanto, por nuevas ocupaciones de suelo para uso turístico.

No obstante, la remodelación edificatoria no permite adecuar los establecimientos a la nueva oferta alojativa turística derivada del proceso iniciado en Canarias desde mediados de la década de los noventa en relación con un cambio en los tipos edificatorios de alojamiento turístico en un intento de imitación de los “resort caribeños” y que ha dado lugar a lo que hemos denominado como “hoteles horizontales” (SIMANCAS y GARCÍA, 2010). Éstos suelen ocupar prácticamente toda una manzana, a la vez que presentar una volumetría irregular, una escasa altura, así como una mayor superficie física construida –al aumentar el tamaño de las unidades alojativas y de los espacios comunes– y una elevada proporción (en torno al 33%) de la parte de la parcela no edificada que es destinada a zonas verdes, piscinas, solárium e instalaciones deportivas y de ocio de uso común de los clientes. La idea es que la distribución espacial de los elementos físicos de este tipo de establecimientos de alojamiento permita desarrollar una amplia, diversa, integral, innovadora, especializada y diferenciada cartera de productos, capaces de captar nuevos segmentos de mercado y, sobre todo, a un cliente cada vez más personalizado (menos fordista y estandarizado), exclusivo, exigente y flexible, que, además de “estancias”, busca experiencias y sensaciones. La única posibilidad es optar por el derribo y traslado de su capacidad alojativa a un diferente emplazamiento, operación que no está exenta de problemas (SIMANCAS, 2011).

<sup>4</sup> Esta misma situación se produce con la consideración de “destino maduro” del Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros, al referirse a los mismos como aquellos que al menos presenten tres de las siguientes características: a) sobrecarga urbanística y ambiental; b) sobreexplotación de recursos; c) obsolescencia de sus equipamientos turísticos; d) escasa inversión del sector turístico privado; y d) oferta y demanda turística estabilizada o decreciente.

### 3.5 La degradación de los espacios públicos

La decisión de abordar operaciones de remodelación edificatoria (el espacio privado) se relaciona directamente con el mantenimiento y modernización de las infraestructuras, equipamientos y servicios del entorno urbano (el espacio público), en cuanto contribuyen a hacerlas visibles, o al menos, las complementan. Sin embargo, la habitual actitud de la administración pública municipal de crear nuevos espacios turísticos como estrategia de rejuvenecimiento de las áreas turísticas consolidadas en detrimento de intervenir sobre las existentes (GONZÁLEZ, 2008), provoca una deficitaria inversión en los espacios públicos, o al menos, con unos niveles y formas poco adecuadas (SIMANCAS, DE SOUZA y NÚÑEZ, 2010).

Esta debilidad se ha intentado contrarrestar en la Directriz 21 a través de la declaración de “áreas de rehabilitación urbana”, en las que implementar actuaciones ejemplares, que incluyen la revisión de los modos de organización y, por tanto, los propios modelos urbanísticos. Como tales, en el anexo de la Ley 19/2003 se han designado los siete núcleos turísticos primigenios del Archipiélago, esto es, Los Cristianos y Puerto de la Cruz (Tenerife), Playa del Inglés y San Agustín (Gran Canaria), Puerto del Carmen (Lanzarote) y Corralejo y Morro Jable (Fuerteventura), que concentran al 36,9% del total de plazas alojativas de las islas turísticas consolidadas turísticas, con un predominio prácticamente absoluto (86,5%) de las extrahoteleras, de las que la mitad (47,6%) corresponden a establecimientos de 1 y 2 llaves. Hasta el momento se han elaborado los estudios de rehabilitación de Puerto del Carmen, Morro Jable y Los Cristianos, por encargo de la Consejería de Turismo del Gobierno de Canarias, así como los Proyectos de Intervención de Corralejo, San Agustín y Puerto de la Cruz (Zona de Martiánez) en el marco de proyecto “Gestión urbanística de espacios turísticos degradados o infradotados” (GESTURIS) del Programa Operativo de iniciativa comunitaria INTERREG IIIB Azores-Madeira-Canarias aprobado por el Segundo Comité de Gestión con fecha 28 de febrero de 2003; asimismo, fuera del listado, también se ha formulado el Plan de Rehabilitación de Costa Teguiise (Lanzarote) y el documento Modelo urbanístico y formulación de proyectos y programas de desarrollo de actuaciones ejemplares de rehabilitación en Costa Teguiise y en el conjunto del municipio”. Sin embargo, estos documentos se han convertido en “planes de papel”, pues, hasta el momento, ni siquiera se han utilizado como instrumentos de debate.

### 3.6 La actitud de los agentes públicos

La estrategia de renovación edificatoria se concibe como una acción obligatoria o facultativa (BOUAZZA, 2007). Así, en las Disposiciones Adicionales 2ª y 3ª de la Ley 19/2003 y la Directriz 18.4 de Ordenación del Turismo se contemplan tres medidas coactivas: a) la posibilidad que el planeamiento general pueda definir zonas sujetas a renovación forzosa, que son susceptibles de ser designadas como áreas de rehabilitación integral; b) la sustitución de los propietarios por concurso público en virtud del artículo 149 del TRLOTENC; y c) la tipificación como infracción administrativa e incumplimiento de los deberes de conservación. Asimismo, el artículo 14 de la Ley 6/2009 atribuye a la consejería competente en materia de turismo la competencia de declaración de un establecimiento alojativo turístico en situación “de deterioro u obsolescencia”; como se puede apreciar, esta determinación supone la asignación discrecional de una competencia a la administración pública autonómica.

De esta manera, la estrategia de renovación edificatoria no sólo se ha planteado desde el intervencionismo reglamentista, aproximándose, en algunos casos, a una cierta “tiranía de las decisiones técnicas y políticas”. También se ha desarrollado en el marco de un modelo burocrático caracterizado por un excesivo control jerárquico y dirigista fundamentado en imposiciones unilaterales vía normativa, así como en respuestas fáciles, lineales o enmarcadas en paradigmas estáticos, propio de concepciones en donde los sistemas operan de manera cerrada, sin retroalimentación (positiva o negativa), con preeminencia de las explicaciones del tipo causa-efecto y de las decisiones verticales y descendentes (*top-down*), que ha complicado y restado eficacia al proceso.

Para contrarrestar esta debilidad, consideramos necesario que tal y como se plantea en la Directriz 6.6, los actores privados deben adquirir un protagonismo, pues, además de ser los responsables, en parte, de la situación de obsolescencia física y funcional de la oferta alojativa turística, son los encargados de acometer las actuaciones de remodelación. De esta manera, se trata que las reformas sean animadas, aceptadas y, sobre todo, interiorizadas por ellos, en cuanto su éxito no sólo depende de las circunstancias coyunturales locales y globales, sino también del comportamiento de los mismos (COOPER y JACKSON, 1989), utilizando al gobierno como instrumento para su implementación.

Este propósito de este planteamiento es superar el citado modelo burocrático, sobre todo, si consideramos que el actual escenario del turismo –en un contexto de globalización y desregulación– exige nuevos contenidos y formas de gestión pública, esto es, una nueva política turística (LÓPEZ, 1999), que incorpore dos elementos interrelacionados, esto es, la participación de los denominados “agentes o actores estratégicos” y el paradigma de la sostenibilidad (ANTÓN, 2004). Se trata, por tanto, de aplicar mecanismos de decisión de abajo a arriba (o *bottom-up*), mediante la creación de redes descentralizadas y, en el mejor de los casos, distribuidas, que deben favorecer la implicación del mayor número de agentes públicos y privados en los procesos de renovación edificatoria; sirva como modelo el Convenio de Regeneración del Espacio Turístico de Tenerife suscrito en enero de 2007<sup>5</sup>. Desde esta perspectiva, el carácter multisectorial de la estrategia de renovación edificatoria de los alojamientos turísticos la convierte en un ámbito especialmente interesante para observar el concepto de gobernanza, entendida como un proceso permanente y cooperativo que conlleve la implicación y el diálogo intenso y continuo entre las múltiples y diversas partes interesadas. Así, desde su noción más amplia de gobierno, su incorporación a la citada estrategia posibilitaría, al menos en teoría, la generación de un escenario favorable de gobernabilidad –y, por tanto, de adopción de las decisiones públicas– desde la participación de los actores implicados y, por ende, de los múltiples y diversos intereses y expectativas.

Este planteamiento no supone, en ningún caso, que las administraciones públicas, al nivel competencial que corresponda, dejen de ser agentes participantes, en cuanto forma parte de los actores que configuran el sistema turístico. Por el contrario, se

---

<sup>5</sup> Vinculado con la Estrategia de Mejora de Espacios Públicos Turísticos de Canarias y en el marco del objetivo 1 de la Estrategia Turística de Tenerife 2008-2015, el relativo a “la mejora del espacio turístico, asegurando su competitividad, calidad y sostenibilidad”, ese Convenio ha creado una estructura mixta conformada por las administraciones públicas de distintas escalas geográficas y ámbitos competenciales (Cabildo de Tenerife y los Ayuntamientos de Adeje, Arona, Puerto de la Cruz y Santiago del Teide), la patronal turística (Ashotel), así como el Gobierno de Canarias y la Dirección General de Costas en calidad de invitados; de este modo, este Convenio comprende al 84% de la oferta alojativa de Tenerife. Su principal propósito es abordar la mejora del espacio turístico de las áreas turísticas de Tenerife en función de los objetivos de su regeneración previstos en las DOT, mediante la propuesta conjunta y consensuada de un conjunto de intervenciones estratégicas y ejemplarizantes, así como la aportación proporcional de financiación.

trata de aprovechar su privilegiada posición, potenciando su papel en los procesos de gobernabilidad del turismo y, en concreto, en la definición de los cauces adecuados para hacer efectiva dicha estrategia no sólo al establecer los marcos legales que van a regular los procesos, sino también los escenarios y límites de participación del resto de agentes estratégicos desde la obligación de pensar en el interés general.

Sin embargo, este planteamiento resulta de difícil aplicación. Prueba de ello es el devenir del impulso a la estrategia de renovación turística que se pretendió dar por parte del Gobierno autonómico surgido tras las elecciones de 2007 no sólo con la creación, en virtud del Decreto 172/2007, de 17 de julio, la Agencia Canaria de Rehabilitación de la Planta Alojativa Turística, con rango de Dirección General y dentro del organigrama de la Presidencia del Gobierno –en lugar del de la Consejería de Turismo–; en la misma línea, aunque a escala insular, el Patronato de Turismo del Cabildo de Gran Canaria ha creado la Oficina de Renovación y Establecimientos Turísticos. En este sentido, la operatividad de dicha Agencia no ha pasado de su mera creación formal, ya que hasta el momento ni se ha nombrado a un director general responsable, ni se han definido sus funciones.

No obstante, el impulso que el Gobierno de Canarias ha dado al proceso de renovación edificatoria a partir de la entrada en vigor de la Ley 6/2009 ha propiciado un importante avance en los planes de rehabilitación, mejora e incremento de la competitividad de tramitación abreviada previstos en la misma. Éstos resultan instrumentos urbanísticos esenciales para dar cobertura jurídica a los propósitos de rehabilitación y mejora de la calidad de los destinos turísticos. Así, al ya aprobado y publicado “Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad del Puerto del Carmen”, en estos momentos los de Morro Jable (Pájara) y de Corralejo (La Oliva) en Fuerteventura y el de Costa Tegui se encuentran en Lanzarote se encuentran en tramitación, a la vez que los del Sur de Gran Canaria (San Agustín, Playa del Inglés y Maspalomas), Mogán (Gran Canaria), Santiago del Teide (Tenerife) y Puerto Naos (La Palma) en fase inicial de tramitación.

### **3.7 El alto coste económico de los procesos de remodelación edificatoria**

La Asociación Hotelera y Extrahotelera de Tenerife, La Palma, La Gomera y El Hierro (Ashotel) estima el coste medio de la remodelación de una habitación de hotel en 30.000 euros; por su parte, en el Avance del Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Gran Canaria (2006), las inversiones mínimas por plaza para establecimientos de 1 llave y 1 ó 2 estrellas, 2, 3 y 4 llaves se cuantifican en 10.000, 12.000, 14.000 y 16.000 euros, respectivamente. En función de estas estimaciones, la Comisión Directiva del Convenio de Regeneración del Espacio Turístico de Tenerife y el Patronato de Turismo del Cabildo de Gran Canaria han estimado que el importe de las actuaciones de renovación en los espacios privados con plazas alojativas de más de 25 años de ambas islas asciende a 470 y 425 millones de euros, respectivamente. Este elevado coste directo de las inversiones mínimas de las actuaciones de remodelación edificatoria constituye un inconveniente definitivo para lograr su éxito.

Por su parte, en el artículo 14.2 de la Ley 6/2009 se condiciona la obtención de la preceptiva autorización de los proyectos técnicos de renovación edificatoria a una inversión mínima por plaza de alojamiento; de este modo, el Gobierno de Canarias fija una cuantía que asegure las actuaciones que afecten de modo integral y genérico a la modernización del establecimiento o que contribuyan a un aumento de su calidad. Para determinar esa cuantía, el Decreto 138/2010 parte de un análisis del coste de construcción de obra nueva para uso hotelero y apartamentos turísticos, obteniendo el

coste de construcción unitario por categoría, al cual se ha deducido un porcentaje del 20%, eliminando los gastos generales y el beneficio industrial, a los efectos de considerar el mismo como presupuesto de ejecución material. A su vez, la cuantía resultante se ha multiplicado por la superficie construida media por plaza de alojamiento para obtener el importe de obra nueva por categoría, al que se aplica un porcentaje del 30%, teniendo presente el previsto para la conservación (50%) en el artículo 153.2 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. De este modo, la inversión total debe calcularse dividiendo el presupuesto de ejecución material de la obra de rehabilitación, impuestos no incluidos, entre el número de plazas de alojamiento del establecimiento que se pretendan rehabilitar, dando lugar a los importes mínimos contemplados en el Cuadro 1; a su vez, esta inversión mínima queda condicionada al régimen de garantía de la ejecución del proyecto de rehabilitación previsto en el artículo 6 del Decreto 138/2010.

Cuadro 1. Inversión mínima por plaza de alojamiento establecida para autorizar los proyectos técnicos de renovación edificatoria

Modalidad	Categoría	Importe mínimo por plaza de alojamiento (en euros)
Hotelera	4 estrellas	6.143
	5 estrellas	7.866
	5 estrellas lujo	10.073
Extrahotelera (apartamentos turísticos)	3 llaves	4.253
	4 llaves	5.577
	5 llaves	7.142

Fuente: Decreto 138/2010, de 23 de septiembre, por el que se desarrolla la previsión en materia de rehabilitación de establecimientos turísticos, contenida en la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.

Estos costes se incrementan al incluir el derivado del cierre al público del alojamiento turístico durante el período de duración de las obras de renovación, lo que supone dejar de percibir ingresos al cesar la actividad, así como la apertura del correspondiente expediente de regulación de empleo. También los costes se agravan al añadir dos tipos de inversiones adicionales derivadas de la propia aplicación de las DOT: por un lado, las relacionadas con la obligación de que los establecimientos alojativos se adapten a los nuevos requerimientos normativos tanto en materia de estándares turísticos como en seguridad de incendios, piscinas, instalaciones eléctricas, etc.; y por otro, las derivadas del incremento de la cuantía de la tasa del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el de Construcciones, Instalaciones y Obras que se está produciendo en los municipios turísticos<sup>6</sup>, lo que se traduce en una mayor presión fiscal sobre los propietarios de los establecimientos turísticos.

<sup>6</sup> Así, por ejemplo, un informe sobre los efectos de la moratoria turística en los recursos financieros de los municipios mayoreros, presentado en diciembre de 2007 por la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Fuerteventura, estima que el incremento de un 30% del IBI entre 2003 y 2006 se duplica en las áreas turísticas de Pájara, La Oliva y Antigua.

El modo de afrontar estos costes es diferente en los alojamientos extrahoteleros y hoteleros: mientras que los primeros, en concreto, los apartamentos, lo hacen de manera más flexible al presentar amplios márgenes de maniobrabilidad (incluyendo la retirada temporal de plazas), admitir una mayor diversidad de fórmulas de explotación y tener menos gastos, no sucede lo mismo con el negocio hotelero, en cuanto requiere la permanencia continuada en el mercado y la garantía de suficientes tasas de ocupación. En cualquier caso, en virtud de lo establecido al respecto en el Decreto 138/2010, la intención del Gobierno de Canarias es “sacar del mercado” a los establecimientos hoteleros de menos de cuatro estrellas y a los apartamentos de una y dos llaves mediante su designación como “fuera de ordenación”; ello no sólo supone una decisión dirigida a la cualificación y especialización de la oferta alojativa turística a través de una estrategia “de selección natural” vía modalidad y categoría, sino también una estrategia de reconversión y reposicionamiento de la oferta alojativa a través del incremento de categoría, sobre todo, en las islas de Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura.

### **3.8 La reducida política pública de incentivos reales y efectivos para la renovación de la planta alojativa**

Asociado a este elevado coste, un factor decisivo que complica los procesos de remodelación edificatoria es que prácticamente la totalidad de la financiación de las operaciones es enteramente privada, pues como es lógico, desde el principio de internalización de costes, los actores privados deben cargar con las externalidades negativas de su actividad, tal y como se plantea en la propia Memoria de las Directrices: *“La dotación de equipamientos, infraestructuras y servicios constituye un aspecto clave que distinguen un enclave turístico de otro, lo que exige a la Administración cubrir los déficit que aparezcan, sin internalizar los costos causados por el crecimiento, de forma los agentes privados contribuyan a dichos gastos”*. Además, la normativa actual impide que la oferta alojativa extrahotelera pueda acogerse a incentivos fiscales o subvenciones al carecer de una forma jurídica societaria, ya que como se ha comentado, la mayoría son comunidades de propietarios que tienen cedida la explotación a una tercera empresa.

A pesar de ello, el fomento de la estrategia de remodelación edificatoria requiere de la existencia de un programa específico de incentivos –no subvenciones– de carácter económico, fiscal, laboral y administrativo. Sin embargo, ésta se ha limitado a la consignación de una partida denominada “Reconversión de la Planta Alojativa” en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de 2006 y 2007, con un resultado dispar: mientras que para el primer año, la dotación presupuestaria fue de tres millones euros, de los que se distribuyeron tan sólo un 13,1%, ya que únicamente uno de los candidatos cumplió todos los requisitos y pudo disponer de una parte de dicha línea, el nivel de uso de estos incentivos para 2007 fue nulo al traspasarse todos los fondos asignados a “Actuaciones de Rehabilitación en Municipios”. A la vista de ello, resulta que, a diferencia de la estrategia balear, en la que el Decreto 39/1996, de 14 de marzo, regula las condiciones de subvenciones por parte de la Administración autonómica de los proyectos de inversión en esponjamiento, el Gobierno canario no ha planteado una política de incentivos reales y efectivos para la renovación de la planta alojativa, lo que supone un incumplimiento de las Directrices 18.3 y 31.3 (de aplicación directa).

No obstante, las actuaciones de remodelación edificatoria de los establecimientos alojativos son susceptibles de acogerse a los incentivos fiscales ya existentes. Así, destacamos, por una parte, los préstamos blandos que, a modo de Línea ICO del

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio del Gobierno de España, se han acogido aquellos proyectos privados de reforma de instalaciones turísticas desarrollados en el marco del Plan de Renovación de Instalaciones Turísticas (Plan Renove Turismo), derivado del Programa de Recualificación de destinos turísticos maduros del Eje “Sostenibilidad del Modelo” del Plan Marco de Turismo Español Horizonte 2020<sup>7</sup>. Por otra, los derivados del Fondo financiero del Estado para la modernización de las infraestructuras turísticas (FOMIT), habilitado en virtud del Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros, vigente hasta el 25 de julio de 2010<sup>8</sup>.

A escala local, tales actuaciones han podido beneficiarse de los recursos del Fondo de Compensación Territorial y Ambiental establecido en el artículo 78 de la TRLOTENC y, sobre todo, de la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC). Instrumentada con el objetivo de estimular el esfuerzo inversor con cargo a recursos propios (la autofinanciación de las inversiones) de las empresas con establecimiento permanente en las Islas –y, por tanto, que desarrollen su actividad en este ámbito territorial–, la RIC constituye uno de los recursos financieros más potente de los que conforman el Régimen Económico y Fiscal de Canarias; así, según cálculos del Ministerio de Economía y Hacienda, la dotación de la RIC en 2009 asciende a 2.685 millones de euros. Su dotación posibilita la obtención de unas ventajas fiscales, en cuanto permite reducir la base imponible hasta un 90% de los Beneficios No Distribuidos en el Impuesto de Sociedades por el importe que destinen de sus beneficios, con la única condición que esas cantidades sean materializadas dentro de los tres años siguientes al devengo del impuesto. Según señala la memoria de actuación del Gobierno de Canarias publicada en 2007, éste ha estado priorizando y orientando la materialización de la RIC hacia proyectos de rehabilitación y creación de una planta hotelera de alta categoría.

Del mismo modo, tales operaciones también pueden financiarse mediante la enajenación del derecho a construir nuevas plazas. Para ello, éstas se desarrollan esencialmente en suelos urbanos consolidados, en los que también lo están los derechos urbanísticos –y la consiguiente adquisición o patrimonialización del aprovechamiento urbanístico–, la Ley 6/2009 contempla un incentivo ya previsto de forma embrionaria

<sup>7</sup> Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros el 21 de noviembre de 2008 (Boletín Oficial del Estado núm. 289, de 1 de diciembre de 2008), el Plan Renove Turismo se dotó inicialmente de un crédito de 400 millones de euros para 2009, siendo ampliado en 600 por el Consejo de Ministros del 29 de mayo de 2009 como respuesta a la elevada demanda. El Estado cede esta financiación al 0%, siendo el tipo de interés final aplicable al beneficiario de un 1,5%, margen establecido por las entidades de crédito. El importe máximo a financiar es del 90% de la inversión neta y el límite máximo acumulado por beneficiario será el que corresponda aplicar al plazo de amortización elegido. Los proyectos acogidos a esta línea de financiación se han dirigido a mejorar la sostenibilidad de los establecimientos alojativos, en especial, a través de actuaciones de ahorro energético y de agua y conservación y mejora del medio ambiente, la implantación de sistemas de calidad, la mejora de la accesibilidad y la implantación de nuevas tecnologías.

<sup>8</sup> Como es sabido, esta iniciativa ha tenido por finalidad apoyar financieramente los planes de renovación y modernización de destinos turísticos maduros que se desarrollen paralelamente por las administraciones locales y por las empresas turísticas privadas. También se han acogido financieramente aquellos proyectos que se han desarrollado en el marco de un plan de reconversión o modernización integral de un destino turístico maduro, cuya ejecución se ha realizado por una entidad constituida al efecto por la Administración General del Estado, con otra u otras administraciones públicas o entidades públicas o privadas. Los proyectos que se han acogido a esta fuente han sido aquellos orientados a algunas de las siguientes actuaciones: a) construcción, ampliación, renovación, o remodelación de infraestructuras públicas municipales; b) la instalación, sustitución o reparación de equipamientos turísticos; c) el establecimiento, ampliación o mejora de servicios públicos municipales que mejoren la oferta turística; d) la recuperación de la calidad ambiental y paisajística de los destinos y a reducir la densidad urbanística de las zonas turísticas; y e) el estudio, la creación de producto turístico o la promoción de destinos turísticos por un importe máximo que no exceda del 15 % de la inversión neta.

en la Ley 19/2003, consistente en la conversión de las actuaciones de renovación de las zonas turísticas degradadas en fuente para la obtención de derechos a materializar nuevas plazas turísticas (autorizaciones previas). Se trata de un mecanismo que liga indisolublemente la posibilidad de obtener el derecho a desarrollar nueva oferta alojativa con la obligación de invertir en la remodelación de la existente, estableciéndose al efecto unos mínimos por plaza. La idea es que la inversión en dicha renovación resulte atractiva no sólo para los propietarios de establecimientos alojativos obsoletos, que pueden financiar sus costes con la venta de los derechos sobre la obtención de nuevas plazas, sino para los empresarios turísticos interesados en desarrollar nuevos productos, ya que con la compra de tales derechos se garantizan la posibilidad de hacerlo a pesar de las restricciones al crecimiento cero. Como se puede apreciar, esta medida pretende solventar los problemas que suponen dichos derechos a las operaciones de remodelación, a pesar que el TRLOTENC describe los derechos y deberes de los propietarios en esa clase y categoría de suelo, a la vez que habilita ciertos instrumentos de intervención pública sobre el mismo.

### 3.9 La escasa reinversión de los beneficios en operaciones de remodelación edificatoria

Según el informe interno de la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias "La incidencia de la expansión turística en la capacidad de carga de los sistemas insulares: necesidad de arbitrar medidas de contención del crecimiento desbordado" (2000), únicamente el 1,3% de la inversión turística se dedicó a obras de renovación edificatoria en los años 1998-99. Este comportamiento es consecuencia de la gran resistencia por parte de los propios empresarios a acometerlas, sobre todo, por el conservadurismo y las inercias que todavía perduran dentro de la cultura organizacional de las empresas del sector turístico. Además, en la medida en que las inversiones en tales operaciones es dependiente de los márgenes de beneficios, es habitual que la empresa sólo haga tal esfuerzo económico en condiciones bajo las que puedan recuperarse vía precio de contratación (GONZÁLEZ, LEÓN y PADRÓN, 2006). Del mismo modo, la alta ocupación histórica de los establecimientos (superando el 75% de media anual), la generalizada racionalidad del sector privado de lograr la máxima rentabilidad a corto plazo, así como la habitual confianza de los empresarios en que los atractivos naturales del Archipiélago son suficientes para mantener activa la demanda (GONZÁLEZ, LEÓN y PADRÓN, 2006) son otros factores que han disuadido a acometer tales operaciones de renovación edificatoria.

Estas dificultades que explican la reducida reinversión de beneficios para acometer las operaciones de remodelación edificatoria se acentuaron a partir de 2001. En efecto, tras un período de intenso dinamismo desde mediados de la década de los noventa, en la que la llegada de turistas extranjeros a Canarias creció un 7,3% en términos medios anuales, ésta presentó una cierta desaceleración en 1999 y un descenso a partir de 2001, año en el que se alcanzó la cifra de 11.645.366 turistas, de los que el 87% fueron extranjeros, dando cuenta del inicio de la "crisis de oferta alojativa". Esta disminución en la llegada de turistas extranjeros fue compensada por la de origen nacional, posibilitando un repunte de la afluencia total, sobre todo, a partir de 2005, hasta el punto que en 2007 se alcanzó el record histórico de afluencia de turistas a Canarias (11.984.598), de los que el 22,2% procedían del resto de España, cifra que contrasta con el 13% que suponían en 2001.

Esa demanda se ha captado, entre otros mecanismos, a través de la aplicación de una política agresiva de descuentos y, por tanto, de precios ajustados, que ha dado

lugar a una dinámica que ha redundado en los procesos de remodelación edificatoria de los alojamientos turísticos: si bien ha posibilitado unos niveles mínimos de ocupación que garantizan una rentabilidad que cubre, al menos, los costes de explotación y, en el mejor de los casos, de mantenimiento (conservación), no sucede lo mismo con los márgenes de beneficios, que se han reducido. Esta ausencia de reinversión de beneficios en las operaciones de remodelación edificatoria está induciendo un proceso de descapitalización, que, a su vez, está acentuando el deterioro de los alojamientos turísticos, con el consiguiente riesgo de obsolescencia (desfase) física y funcional, que, a su vez, está generando el descenso continuado del valor de esos activos (depreciación), que es susceptible de acentuarse a medio y largo plazo al disminuir la calidad de los servicios y la rentabilidad privada. El resultado final es una merma de las posibilidades de recuperación real de la competitividad, que intenta corregirse a través de la intensificación de dicha política de reducción de precios. Esta dinámica se ha acentuado a partir de la crisis financiera internacional iniciada en verano de 2007, con el consiguiente descenso en la afluencia de turistas a Canarias, dando lugar a una crisis de demanda turística.

Además de favorecer una elevada rotación de la propiedad de las unidades alojativas de los establecimientos extrahoteleros, el anterior círculo vicioso acentúa su tendencia lógica hacia la residencialidad. Así, comienza a ser habitual que las plazas extrahoteleras comiencen a convertirse en residenciales permanentes o turísticas no regladas, tanto de uso esporádico como temporal, bien por sus propietarios, bien por terceros a través de diversas fórmulas de arrendamiento (apartamentos fuera de la oferta turística reglada). Aunque esta circunstancia es contemplada en las DOT, sólo se permite de manera excepcional en situaciones consolidadas o en ámbitos o sectores especializados, con la condición que cumpla los mismos estándares de densidad y calidad que la edificación turística, ya que la Directriz 12 establece la incompatibilidad de los usos residenciales y los turísticos, al concebir a los primeros como un fenómeno negativo.

### **3.10 La dificultad para adquirir los alojamientos turísticos existentes para afrontar su remodelación**

La imposibilidad de construir nuevos alojamientos turísticos en virtud de las DOT (moratoria turística) y la situación económica recesiva surgida de la crisis financiera mundial a partir del verano de 2007 han supuesto una paralización de la inversión en nuevos proyectos alojativos turísticos. Como contrapartida, el empresario prefiere adquirir un inmueble de reciente construcción que renovar uno con un cierto grado de obsolescencia. En cualquier caso, es preciso motivar la remodelación edificatoria a través de incentivar dicha compra para proceder a la misma. La RIC es susceptible de materializarse en este supuesto, es decir, si la adquisición va acompañada por su renovación, siempre y cuando el importe de las operaciones de la misma es superior al de la compra del inmueble. No obstante, esta posibilidad no está exenta de dificultades vinculadas tanto al propio mercado del suelo como a la materialización de la RIC.

En relación con la primera de estas cuestiones, resulta que las especiales características del mercado inmobiliario en las áreas turísticas consolidadas hacen difícil que el coste de adquisición de un edificio sea inferior al de su remodelación. A su vez, es evidente que el coste financiero-fiscal de invertir en la construcción de nuevas plazas es inferior a la inversión en inmuebles antiguos. Del mismo modo, en la medida en que las inversiones intentan concentrarse en los establecimientos de menos antiguos, la estrategia de

contención del crecimiento de la planta alojativa turística vía moratoria y la dificultad de encontrar salida a las dotaciones a la RIC han “recalentado” el valor de los solares que tienen licencia para construir, dando lugar, por tanto, a un incremento artificial del mismo. Asimismo, en algunos casos, resulta más rentable adquirir un establecimiento nuevo que rehabilitar uno antiguo, debido a su elevado coste.

En cuanto a las dificultades derivadas de la materialización de la RIC, la práctica demuestra que, en la mayoría de los casos, ésta constituye un mero “apunte contable”, sin el correspondiente arqueo de caja, de modo que no existe efectivo físico, por lo que es habitual que el empresario recurra a préstamos de las entidades bancarias en el momento en que debe materializar la dotación. Asimismo, la RIC tiene una aplicación más incierta y resulta menos atractiva para la renovación de los alojamientos turísticos que para la compra de los mismos, pues, aunque esta última es un 15 ó 20% más caro, se ahorra, al menos, un 35% en impuestos. De la misma forma, es habitual que la renovación se vea penalizada ante la construcción ya que es habitual que de la inversión total en la compra de un inmueble, únicamente el 25-35% se destine a remodelación, de modo que es raro que se alcance el preceptivo 51%.

Para contrarrestar estas debilidades no sólo es conveniente que los incentivos se incrementen para que los empresarios opten por la estrategia de remodelación edificativa, sino también que la normativa la facilite, garantice la suficiencia seguridad jurídica y haga que la materialización de la RIC adquiera un alto índice de rentabilidad. En este sentido, es necesario, por ejemplo, que la inversión en remodelación pueda acogerse a la materialización de la RIC en el mismo importe que se realice en terreno: se trata que si un empresario decide comprar un inmueble, su remodelación tenga prácticamente un coste cero por la rentabilidad financiera fiscal de la operación, ya que a la posibilidad de acogerse a incentivos regionales con ayudas de un 15% y al ahorro fiscal del 30% de la inversión por la compra del establecimiento, se añade otro 30% en concepto de remodelación.

#### 4. CONCLUSIONES

La renovación edificatoria de los alojamientos turísticos se plantea como una estrategia que debe contribuir a medio y largo plazo al reposicionamiento competitivo de las áreas turísticas consolidadas. Esto es así porque posibilita la adecuación de los alojamientos turísticos obsoletos a las actuales necesidades del mercado turístico, a las exigencias de la demanda, a los estándares de calidad y a los criterios de sostenibilidad, llegando, incluso, en algunos casos, a definir medidas que, planteadas desde el destino, pretenden configurar el perfil del nuevo turista (BIGNÉ, ANDREU y FONT, 2000). Asimismo, se revela esencial en cuanto los establecimientos alojativos se han convertido en la imagen, el principal elemento competitivo y, en algunos casos, el recurso focal, de la mayoría de áreas turísticas de Canarias.

Sin embargo, si bien las operaciones de rehabilitación edificatoria han tenido cierta aceptación por parte del empresario, sobre todo, hotelero, llegando, incluso, a ser asumida en las estrategias de empresa, no sucede lo mismo con las de remodelación, que han sido puntuales y concretas. De esta manera, la aplicación de dicha estrategia se ha limitado prácticamente a obras de cosmética, a modo de “lavados de cara”. El resultado es que la renovación edificatoria no ha podido responder a las presiones competitivas, en cuanto no se ha procedido a la cualificación, innovación, especialización

y diferenciación del proceso (el método de la producción) y del producto, cuestiones que resultan esenciales para incorporar todo lo que aporte valor y sea apreciado por un cliente que, estructurado en la búsqueda de experiencias y sensaciones, resulta cada vez más personalizado (menos fordista y estandarizado), exclusivo, exigente y flexible. Tampoco ha posibilitado el incremento de la productividad o eficiencia de los alojamientos turísticos, en cuanto dicha estrategia contribuye a reducir costes en un contexto en el que comienzan a primar las economías de alcance sobre las de escala. Del mismo modo, no se ha utilizado para contrarrestar las situaciones de degradación (física y funcional) y de escasa cualificación de ciertos alojamientos turísticos, incorporando las nuevas tendencias en relación con los productos y estilos arquitectónicos, así como adecuándola a las determinaciones normativas de la planificación territorial y sectorial. Por consiguiente, la remodelación edificatoria no ha servido para establecer las bases del cambio –o al menos el ajuste o reestructuración– del modelo turístico, con el consiguiente impacto negativo sobre los indicadores del negocio turístico (llegadas de turistas, número de pernoctaciones, estancia media, gasto, índices de ocupación, etc.).

Todo lo anterior ha acentuado el proceso de obsolescencia, lo que, a su vez, redundará en la pérdida de competitividad del área turística y la deslocalización de las inversiones privadas hacia nuevas ocupaciones del territorio en zonas anexas o próximas a la misma, en otros municipios, e incluso, en otros países o destinos emergentes. Para corregir esta dinámica, dicha estrategia no sólo requiere de programas de actuaciones positivas y de un fuerte liderazgo institucional (GARCÍA, 2007), sino también que su diseño e implementación se realice en base a la gobernanza del destino, de modo que los actores privados pasen de ser meros espectadores o receptores a actores exclusivos, activos y responsables de las mismas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AGARWAL, S. (2002): La reconversión del turismo costero. El ciclo de vida del destino turístico, *Annals of Tourism Research en español*, vol. 4 (1), pp. 1-36.
- AGUILÓ, E., ALEGRE, J. y SARD, M. (2005): The persistence of the *sun and sand* tourism model, *Tourism Management*, 26, pp. 219-231.
- ANTÓN CLAVÉ, S. (1993): Consideraciones sobre la reordenación y revitalización de núcleos turísticos. Revisión de procesos y experiencias, *Papers de Turisme*, nº 11, pp. 33-47.
- ANTÓN, S. (2004): De los procesos de diversificación y cualificación a los productos turísticos emergentes. Cambios y oportunidades en la dinámica reciente del turismo litoral, *Papeles de economía española*, nº 102, pp. 316-333.
- Bigné, E.; SANCHEZ, I. y SANCHEZ J. (2001): Tourism image, evaluation variables and after purchase behavior: inter-relationships, *Tourism Management*, nº 22 (6), pp. 607-616.
- BOUAZZA, O. (2007): *Planificación turística autonómica*, Editorial Reus. Zaragoza, 471 pp.
- CAMISÓN ZORNOZA, C. y MONFORT MIR, V. (1998): Estrategias de reposicionamiento para destinos turísticos maduros: el caso de la Costa Blanca, *Estudios Turísticos*, nº 135, pp. 5-28.
- CHINCHILLA PEINADO, J. A. (2009): La rehabilitación de los establecimientos turísticos alojativos como manifestación del desarrollo urbanístico sostenible: el ejemplo de Canarias, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, nº 87, pp. 64-77.
- COOPER, C. y JACKSON, S. (1989): Destination life cycle. The Isle of Man case study, *Annals of Tourism Research*, Vol. 16(3), pp. 377-398.

- DONAIRE, J.A y MUNDET i CERDÁN, L.I. (2001): Estrategias de reconversión turística de los municipios litorales catalanes, *Papers de Turisme*, nº 29, pp. 50-66.
- GARCÍA TORRES, A. (2009): Modernización de destinos turísticos maduros: regulación.", *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, nº. 3, pp. 267-270.
- GARCÍA, F. (2007): La nueva generación de Directrices Territoriales/Turísticas y la Sostenibilidad: la experiencia canaria, *Estudios turísticos*, nº 172-173, pp. 89-96.
- GONZÁLEZ, M. (2008): La concentración social en la reorientación sostenible del turismo en Canarias. En DE SOUZA, A. y SIMANCAS, M.R. (coord.): *Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible*. Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, pp. 111-128.
- GONZÁLEZ, M.; LEÓN, C. y PADRÓN, N. (2006): Obsolescencia y políticas de renovación medioambiental en el sector turístico, *Cuadernos económicos de ICE*, nº 71, pp. 153-176.
- LÓPEZ, F. (1999): Política turística y territorio en el escenario del cambio turístico, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 28, pp. 23-38.
- OREJA RODRÍGUEZ, J.R. (2000): Revitalización de destinos turísticos maduros. En BLANQUER CRIADO, D. V. (coord.): *Turismo: comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*. Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 199-232.
- PARDELLAS, X. (2006): La competitividad territorial en el sector turístico. Notas sobre el debate conceptual y la literatura científica, *Revista de Análisis Turístico*, AECIT, nº 1, pp.71-74.
- PERELLI DEL AMO, O. y PRATS PALAZUELO, F. (2007): La apuesta por la reconversión de los destinos maduros del litoral, *Estudios Turísticos*, nº 172-173, pp. 203-212.
- SANTANA, M. A. (2005): Turismo, empleo y desarrollo, *Papers, Revista de Sociología*, nº 77, pp. 79-104.
- SANTOS PAVÓN, E.L.; FERNÁNDEZ TABALES, A. (2010): El litoral turístico Español en la encrucijada: entre la renovación y el continuismo, *Cuadernos de Turismo*, nº 25, pp. 185 – 206.
- SIMANCAS CRUZ, M. 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", en *Cuadernos de Turismo*. [En prensa]
- SIMANCAS CRUZ, M. R. y DE Souza IGLESIAS, A. y NÚÑEZ CANO; M. (2010): "La renovación de los espacios públicos de las áreas turísticas consolidadas", en Hernández Martín, R y Santana Talavera, A. (coordinadores): *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*. Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad de La Laguna, pp. 183-213.
- SIMANCAS CRUZ, M. R. y GARCÍA CRUZ, J. I. (2010): "El impacto territorial de la estrategia de la estrategia de mejora de la calidad de los destinos maduros: La aplicación de estándares edificatorios a los alojamientos turísticos", en Hernández Martín, R y Santana Talavera, A. (coordinadores): *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*. Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad de La Laguna, pp. 161-182.
- SOCÍAS, J. M<sup>a</sup>. (2000): La modernización y reconversión de las zonas turísticas. En PETIT, M<sup>a</sup>. V. (coord.): *Lecciones de derecho del turismo*. Tirant lo Blanch, pp. 119-156.
- VERA, J.F (2005): El auge de la función residencial en destinos turísticos del litoral mediterráneo: entre el crecimiento y la renovación, *Papers de turisme*, nº 37-38, pp. 95-114.
- VERA, J.F. (1994): Agotamiento de modelos turísticos clásicos. Una estrategia territorial para la cualificación: la experiencia para la Comunidad Valenciana, *Estudios*

*Turísticos*, nº 123, pp. 17-46.

VERA, J.F., RODRÍGUEZ, I., CAPDEPÓN, M. (2010): Reestructuración y competitividad en destinos maduros de sol y playa: la renovación de la planta hotelera de Benidorm, en *XIII Congreso Internacional de Turismo, Universidad y Empresa*. Universitat Jaume I, Castellón.

VILLAR ROJAS, F. J. (2003): La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turísticos en Canarias. *Actualidad Administrativa*, nº 24, pp. 579-616.