

La ordenación territorial del turismo en espacios insulares

Moisés R. SIMANCAS CRUZ

Profesor Titular de Geografía Humana. Universidad de La Laguna.

RESUMEN: La insularidad constituye un rasgo de identidad territorial, que, a su vez, se plantea como un condicionante diferencial básico y limitante de los procesos ordenación territorial del turismo. Ello determina la necesidad de habilitar instrumentos adaptados a la misma. El objetivo de este artículo es analizar las potencialidades y debilidades de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular, que se han planteado, al menos en teoría, como los instrumentos de planificación del turismo de los espacios insulares de Canarias (España). Sin embargo, el retraso en su aprobación, y, sobre todo, la dejadez, inactividad y desidia en la implementación de las determinaciones de los aprobados los han convertido en «planes de papel». Para ello se procede a la aplicación de un método de investigación sistémico de observación, medida e interpretación, que nos permite no sólo examinar el diseño, ejecución, efectos y utilidad de tales planes, sino también emitir un juicio valorativo basado en evidencias acerca de su eficiencia.

DESCRIPTORES: Insularidad. Ordenación territorial. Turismo. Canarias (España).

1. Introducción

La insularidad constituye un rasgo de identidad territorial que dota a determinados ámbitos espaciales de características específicas, únicas y permanentes, que los hacen diferentes a los territorios continentales. Así, en coherencia con lo señalado por MURILLO & *al.* (1995: 305), supone un atributo geográfico que condiciona las opciones de desarrollo, los perfiles de especialización y el estilo de las estrategias. Desde este punto de vista,

el denominado «hecho insular» se convierte en un condicionante geográfico diferencial básico y limitante de cualquier proceso de ordenación territorial.

Por otra parte, el turismo se sustenta fundamentalmente en el sector privado. Sin embargo, sus particularidades y, en concreto, el elevado consumo de suelo —sobre todo, el relacionado con el turismo litoral—, su extraordinaria capacidad para transformar las estructuras territoriales, sociales y económicas, su

Recibido: 01.12.2014; Revisado: 14.01.2015.
Correo electrónico: msimancas@ull.es
Este trabajo se integra en las líneas de investigación del Observatorio de Renovación Turística de la Cátedra de Turismo CajaCanarias-Ashotel-Universidad de La Laguna,

y del Grupo de investigación ReinvenTUR: renovación e innovación turística de la Universidad de La Laguna.
El autor agradece e los evaluadores anónimos sus valiosos comentarios.

impacto sobre la sostenibilidad territorial y los factores ambientales claves (residuos, energía, agua, etc.), así como la existencia de un conjunto de fallos (o fracasos) del mercado —y, por tanto, de externalidades o efectos-difusión negativos— que impiden que funcione según el principio de competencia perfecta, el interés general y el bienestar social, hacen que el turismo sea una actividad económica no sólo especialmente receptiva a numerosas y diversas políticas instrumentales y procesos públicos de planificación, sino que, incluso, se exige en momentos puntuales y contracíclicos, en determinadas situaciones y en relación con servicios e infraestructuras, generales y turísticas, que conforman el sistema turístico. Por tanto, no existe alternativa respecto a la intervención pública en la actividad turística; el debate radica en definir sus límites e intensidades (MERINERO & PULIDO, 2009).

Desde este punto de vista, a diferencia de la aplicación del conocido principio de política económica del *laissez faire, laissez passer*, la ordenación territorial del turismo implica un proceso público de reflexión e implementación (acción) de un determinado modelo de desarrollo, acorde con la capacidad de carga del territorio, las decisiones e intereses (objetivos) de los actores implicados, así como los paradigmas del momento. Ello explica que la relación turismo-Ordenación del Territorio sea una cuestión recurrente en las aportaciones que han proliferado en las últimas décadas, entre las que destacamos las de GETZ (1986), INSKEEP (1991), GUNN (1993), SOCÍAS (2001), BLANQUER (2002), RAZQUIN (2002), PÉREZ (2004), ANTÓN & GONZÁLEZ (2005), BOUAZZA (2006), HUNTER (1997), SOLA (2007), IVARS (2008), BLASCO (2010), VERA & *al.* (2011) y BLANCO (2012).

El principal objetivo de este trabajo es analizar la incidencia de los factores territoriales relacionados con la insularidad sobre la instrumentalización de los procesos de ordenación territorial del turismo. Con el fin de aportar algo de contenido empírico —no especulativo—, así como dotar de una dimensión aplicada a los diferentes enunciados generales, nos basamos en la evidencia paradigmática de los instrumentos de planificación territorial del turismo implementados en las Islas Canarias (España); se trata de uno de los principales destinos europeos de turismo vacacional, de masas, especializado en el producto «sol y playa» y de segunda generación según la clasificación propuesta por KNOWLES & CURTIS (1999), que, según el Instituto Canario de Estadística, con una capacidad de alojamiento de

426.756 plazas autorizadas (hoteleras y extra-hoteleras), recibió 12.701.880 turistas en 2013. En la medida en que la medición de los resultados de la aplicación de cualquier política pública constituye una parte crucial del proceso de su evaluación, el análisis de tales instrumentos ha implicado la aplicación de un método de investigación sistémico de observación, medida e interpretación; éste nos ha permitido no sólo examinar su diseño, ejecución, efectos y utilidad, sino también emitir un juicio valorativo basado en evidencias, identificando sus potencialidades y debilidades, las cuales, en gran medida, explican su escasa eficiencia.

2. El hecho geográfico de la insularidad como condicionante de la ordenación territorial del turismo

Las características homogéneas entre las islas han propiciado la sistematización de un conjunto de particularidades, que, a su vez, se plantean como hándicaps comunes a la insularidad. Sin embargo, no existe un saber universal sobre las islas, porque los rasgos de tamaño, configuración, emplazamiento, evolución histórica y organización política son muy diversos (MATA, 2006). Además, como apuntan RODRÍGUEZ & HERNÁNDEZ (1990), GODENAU & HERNÁNDEZ (1996), FORTUNA & *al.* (2001), HERNÁNDEZ & SIMANCAS (2002) y SIMANCAS & HERNÁNDEZ (2008), si la ampliación de ese glosario de características asociadas a la insularidad es sencilla —y hasta interminable—, lo complicado es establecer causalidades. Por ello, resulta relevante determinar la incidencia del hecho insular sobre los procesos de ordenación territorial del turismo, en concreto, en relación con dos hechos distintivos del mismo: por un lado, el reducido tamaño de las islas, y por otro, la fragmentación territorial del espacio geográfico.

El tamaño físico y, en concreto, la dimensión superficial comparativamente reducida, aparece como un primer factor condicionante, hasta el punto que puede afirmarse que el espacio es el principal recurso escaso de las islas, sobre todo, en los «ámbitos de pequeña insularidad», entendidos como un tipo regional diferenciado (HERNÁNDEZ & *al.*, 2010). Si utilizamos la delimitación estadística del Programa de las Naciones para el Medio Ambiente, que recoge un extenso rango de islas por su tamaño, que va de los 0,1 km² de los atolones de Gaferut y de Pikelot (Estados Federados de Micronesia)

y de Rose (Samoa estadounidense) a los 785,753 km² de la isla de Nueva Guinea, los espacios insulares canarios (habitados) se sitúan entre los puestos 313 (La Graciosa) y 1.368 (Tenerife). Esta considerable amplitud conduce a una primera clasificación de los espacios insulares canarios en dos tipos: por un lado, los que no superan los 1.000 km² (El Hierro, La Gomera, La Palma y Lanzarote), y por otro, las que oscilan entre los 1.000 y los 2.000 km² de extensión (Gran Canaria, Fuerteventura y Tenerife).

A su reducido tamaño, se añade la elevada altitud media y las fuertes pendientes que presentan las islas. Así, más del 50% de la superficie total de La Palma, La Gomera, Gran Canaria y El Hierro presentan unas pendientes superiores al 30%. Ello determina una relativa escasez de «suelos útiles». Así, en la Memoria de las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias se señala que sólo el 39,5% de la superficie de Canarias puede ser considerada como «terrenos aptos para la actividad humana», al presentar unas pendientes inferiores al 30%, ubicarse por debajo de los 1.200 metros de altitud y localizarse fuera de los ámbitos que configuran las redes de áreas protegidas.

Estos factores orográficos, junto a los climáticos, que provocan una estratificación altitudinal del territorio en pisos bioclimáticos, dan lugar a una elevada diversidad ecológica y paisajística. Ésta se amplía en aquellos ámbitos de mayor altitud, debido a las condiciones climáticas diferenciales que se produce en las vertientes de barlovento y sotavento. A esta variedad ecológica se une una excepcional diversidad biológica; así, el número especies de la biota terrestre de las Islas Canarias es de 12.317 especies, de las que el 30,3% son endémicas; ello convierte a este ámbito geográfico en uno de los «puntos calientes» de biodiversidad (*hotspots*) del Planeta (BÁEZ & *al.*, 2001). La elevada vulnerabilidad de estos hábitats y ecosistemas y, sobre todo, el reconocimiento legal de su calidad ambiental explica que el 47,84% de la superficie terrestre total del Archipiélago canario está declarada como «protegida». Por ello, las islas pueden calificarse como laboratorios para el estudio del funcionamiento de los sistemas ecológicos y sociales, y, más recientemente, para la conservación del patrimonio natural y cultural (MATA, 2006).

Lo anterior explica que la dimensión ambiental de la Ordenación del Territorio y, por tanto, la función de mantenimiento y mejora de esa ca-

lidad ambiental, condiciona la viabilidad e implementación de cualquier política, programa, plan y proyecto. Ello se debe a que, en función de lo que podríamos denominar como «escala temática», definida por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, *por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias, y 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias*, los criterios y determinaciones de la ordenación territorial de estricto contenido ambiental predominan, al menos en teoría, sobre los de índole económico-sectorial y urbanístico, que quedan subordinados y supeditados a aquél.

El segundo factor de la insularidad, la morfología del hecho insular y, sobre todo, la fragmentación y discontinuidad territorial del espacio geográfico, incide sobre la ordenación territorial del turismo desde una triple perspectiva.

La primera se refiere a la elevada heterogeneidad que caracteriza a las islas. Así, considerando el diferente grado de desarrollo e impacto territorial del turismo, la Ley 6/2001, de 23 de julio, *de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias*, definió un modelo dual de islas, distinguiendo entre las «consolidadas turísticamente (Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote) y las «verdes» (La Palma, La Gomera y El Hierro).

La segunda se relaciona con el aislamiento y la situación marginal con accesibilidad limitada. Ambas explican el sobreprecio de bienes y servicios ofertados —por la dificultad de llevar a cabo procesos de integración productiva—, el pequeño tamaño de los mercados, la escasa diversificación productiva y dependencia de la demanda exterior para el desarrollo de sectores competitivos, la reducida demanda local, la limitada capacidad de oferta de capital humano y de mercado laboral —dándose tensiones, a menudo, resueltas con flujos migratorios de importancia—, la gran importancia estratégica e institucional de la conectividad y la accesibilidad, la ausencia de economías de escala para las empresas, así como el elevado coste de las infraestructuras.

La tercera perspectiva se vincula con la consideración de las islas como sistemas cerrados. Ello no sólo complica la gestión de los citados los factores ambientales claves, sino también incide sobre la capacidad de adaptación de cada espacio insular a los cambios y necesidades del turismo, así como su homeostasis. Ambos determinan su capacidad de carga y, por ende, la de las múltiples dimensiones de la

sostenibilidad (ambiental, económica, social, e incluso, institucional) en función de un umbral de resistencia y resiliencia según un «esquema de tolerancia»; en este sentido, el turismo constituye la actividad económica que más está modificando los umbrales de capacidad de carga de los espacios insulares a escala mundial.

Tanto el reducido tamaño, como la fragmentación territorial, justifican que la isla sea considerada como la unidad básica y la referencia obligada de su ordenación territorial. Ello fue reconocido explícitamente en la Ley 1/1987, de 13 de marzo, *reguladora de los Planes Insulares de Ordenación*. Esta filosofía ha inspirado también al esquema de planificación piramidal y «en cascada» pretendida inicialmente con el sistema único, integral y jerarquizado de planes de ordenación territorial establecido por el TRLOTENC (ver FIG. 1). Cada uno de los instrumentos de planificación territorial (escala insular y supramunicipal, con carácter fundamentalmente directivo) y de planeamiento urbanístico (escala municipal, con carácter esencialmente operativo), general y parcial, que configuran este sistema, tiene existencia propia. A su vez, deben afrontar, en mayor o menor detalle, según su posición dentro del mismo, la ordenación de su correspondiente ámbito territorial, de acuerdo con criterios de jerarquía y especialización y con el grado de detalle y precisión que le sea propio. A pesar de ello, esta estructura no puede entenderse como una mera suma de planes, de manera aislada, desarticulada y descoordinada; por el contrario, siguiendo el postulado aristotélico de que «*el todo es más que [no es igual a] la suma de las*

partes», debe concebirse como un único proceso de planificación, de modo que cada uno de los instrumentos constituye una pieza de ese todo coherente, complejo, holístico e interrelacionado, cuya interconexión les dota de un significado trascendente («escala geográfica»). De esta manera, los instrumentos de planeamiento urbanístico, esto es, los Planes Generales de Ordenación y los Planes Operativos, los Planes Parciales de Ordenación, los Planes Especiales de Ordenación y los Estudios de Detalle, quedan completamente subordinados y supeditados a los superiores, los de planificación territorial, que, para este caso, son las Directrices de Ordenación (General y Sectorial), los Planes Insulares de Ordenación, los Planes Territoriales (Parciales y Especiales), los Proyectos de Actuación Territorial y las Calificaciones Territoriales.

A la fragmentación territorial derivada de los rasgos físicos del Archipiélago canario se añade la de su organización administrativa, dando lugar a diversos niveles competenciales. Así, en Canarias coexisten tres tipos de Administraciones Públicas con competencias en materia de gobierno del territorio (ver FIG. 2): las de la Comunidad Autónoma (escala regional), los Cabildos (escala insular) y los Ayuntamientos (escala municipal). Esta fragmentación administrativa acentúa la complejidad y descoordinación del marco competencial vigente. Ello se debe a que cada una de estos tres niveles administrativos actúan habitualmente de manera autónoma y descoordinada, a modo de «reinos de taifas», sin valorar las repercusiones de sus decisiones en el contexto territorial insular donde se insertan. Ello da lugar a una «triple insu-



FIG. 1/ Estructura del sistema de instrumentos de ordenación territorial establecida en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias

Fuente: Decreto Legislativo 1/2000. Elaboración propia.

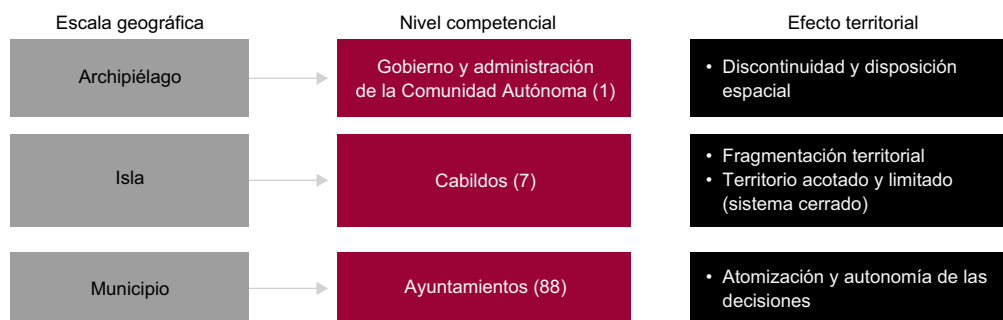


Fig. 2/ Escalas territoriales competenciales definitorias de la triple insularidad de Canarias

Fuente: elaboración propia.

laridad» (ver FIG. 2), que se añade a la denominada «doble insularidad», entendida como aquella que padecen las cinco islas no capitalinas de Canarias (La Palma, El Hierro, La Gomera, Fuerteventura y Lanzarote) respecto a las capitalinas (Tenerife y Gran Canaria). Para corregirla, las Directrices de Ordenación (escala regional) y los PIO (escala insular) se han planteado como instrumentos de planificación territorial vertical y descendente (*top-down*); así, desde su triple contenido —ordenación de recursos naturales, desarrollo de estrategias territoriales y marco referencial de la ordenación urbanística—, éstos deben orientar las políticas de inversión pública, coordinar las actuaciones supramunicipales y corregir los desequilibrios insulares.

La necesidad de integrar el hecho geográfico de la insularidad en la ordenación territorial del turismo y, en concreto, la acumulación de los elementos, características y procesos que lo conforman, se plantea como una cuestión determinante. Por ello, los modelos, metodologías e indicadores convencionales de ordenación territorial no deben emplearse de manera estandarizada, sino que, por el contrario, implica su aplicación *ad hoc*, en cuanto la insularidad exige un tratamiento y un procedimiento distinto, singular y de mayor complejidad de toma de decisiones. Esta circunstancia se ha producido en Canarias.

3. La ordenación territorial del turismo en los espacios insulares canarios

Tanto las Leyes 19/2003, de 14 de abril, *por la que aprobaron las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, como la 6/2009, *de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la*

ordenación del turismo, y, sobre todo, la vigente 2/2013, *de Renovación y Modernización Turística de Canarias*, que ha modificado y matizado a ambas, constituyen las normas que han articulado la segunda y tercera etapa, respectivamente, del proceso denominado coloquialmente como «moratoria turística canaria» (2001-actualidad). Ésta concibe a la planificación turística como la herramienta más adecuada no sólo para la limitación o moderación cuantitativa del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico, sino también para orientar el modelo turístico, hasta el punto de afrontar un auténtico proceso de reconversión del destino.

Siguiendo el principio de subsidiariedad, que determina que la isla es el nivel de intervención más pertinente en los ámbitos de las competencias compartidas en materia de ordenación territorial del turismo entre la Administración Autónoma y los municipios, el modelo general de ordenación territorial del turismo planteado a escala regional por las DOT se ha adaptado a la realidad específica y singular de cada espacio insular. Para ello, la Ley 19/2003 ha desarrollado un modelo que intenta responder al siguiente esquema básico (PÉREZ FERNÁNDEZ, 2004): a) un primer nivel donde se sitúan los instrumentos de planificación territorial, los cuales van a diseñar el modelo de ordenación general para el conjunto de la Comunidad Autónoma; b) un segundo escalón, en el que, subordinado al modelo territorial, se integró la planificación turística de carácter sectorial, la cual debía quedar plasmada en uno de los instrumentos de ordenación territorial; y c) un tercer nivel ocupado por las figuras de planificación urbanística vinculadas y subordinadas a la turística.

Como no podía ser de otra forma, la política de moratoria turística atribuyó inicialmente un papel central y decisivo a los PIO. Ello resulta lógico, en cuanto éstos son los instrumentos

de ordenación territorial a los que el TRLOTENC reserva la competencia de definir el modelo turístico de cada espacio insular y a los que corresponde el desarrollo de las determinaciones contenidas en el Capítulo II de la Normativa de las DOT, que los define. De esta manera, los PIO resultan competentes, entre otras cuestiones, para delimitar las áreas turísticas —y, dentro de ellas, las zonas consolidadas y las aptas para nuevos establecimientos turísticos de alojamiento y equipamientos complementarios—, concretar la oferta de ocio con incidencia territorial, sus condiciones de implantación y, en su caso, su distribución territorial, definir los criterios o normas de coordinación administrativa en el ámbito insular para la gestión del modelo territorial-turístico que se implante, fijar los límites y ritmos de crecimiento de la oferta turística de alojamiento y complementaria con incidencia territorial, así como adoptar las condiciones de sectorización, en su caso, del suelo urbanizable turístico ya clasificado (Directriz 8).

Para todo lo anterior, la Ley 19/2013 obligó a que los Cabildos de cuatro (Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote) de las siete islas del Archipiélago, en concreto, las consolidadas turísticamente, procedieran antes de dos años a la adaptación íntegra de sus PIO a las determinaciones de las Directrices de Ordenación General. Ello no supuso una suspensión transitoria o cautelar por tiempo determinado, sino un plazo indeterminado que quedó a la voluntad de las administraciones competentes de su formulación; lo mismo sucede con la adaptación a las DOT del planeamiento general o de desarrollo. Sin embargo, a excepción del PIO de Lanzarote, que fue el primero en aprobarse (1991), el dilatado procedimiento de tramitación de la aprobación definitiva de los de Fuerteventura (2001), Tenerife (2002), El Hierro (2002) y Gran Canaria (2003), la adaptación al TRLOTENC únicamente de los de Tenerife (2002), El Hierro (2002) y Gran Canaria (2004), así como la falta de aprobación —en aquel momento— de los La Palma y La Gomera, impidieron el cumplimiento de esta determinación y, por ende, las competencias atribuidas a los PIO. Esta situación determinó que, conforme a la previsión contenida en el artículo 23.3 del TRLOTENC, en lugar de proceder a la adaptación del PIO a la Ley 19/2003 y sus revisiones trienales a través de un procedimiento abreviado o revisarlos y modificarlos para cumplir con el objetivo de implementar las determinaciones de las DOT, se optó por otra solución: la formulación y aprobación de Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular.

3.1. Las fortalezas de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular

Los PTEOTI suponen el primer intento (ejercicio) de ordenación territorial a escala supramunicipal del turismo afrontado en las islas turísticamente consolidadas a través de un instrumento específico. No obstante, su novedad queda reducida, en cuanto estos planes son una «copia» de la experiencia balear, en concreto, los Planes de la Oferta Turística de Mallorca y de Ibiza-Formentera (POOT), aprobados por los Decretos 54/1995, de 6 de abril, y 42/1997, de 14 de marzo, respectivamente; asimismo, la Ley 6/2002, de 12 de junio, ya había establecido que la ordenación territorial del turismo de las «islas verdes» quedaba sometida a un Plan Territorial Especial de Ordenación Turística.

Los PTEOTI suponen un ejercicio de descentralización administrativa que, a modo de proceso de *insularización* de las decisiones, resulta coherente con las importantísimas potestades y facultades de intervención de los Cabildos en materia de planificación territorial y planeamiento urbanístico directamente reconocidas en la Ley 1/1987, la voluntad legislativa contenida en el artículo 12.1 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias*, así como con la organización administrativa diseñada estatutariamente en el Archipiélago canario en coherencia con su condición de ámbito de pequeña insularidad. Para ello, a diferencia de los Planes Territoriales Parciales, destinados a la ordenación integrada de ámbitos territoriales concretos diferenciadas por sus características naturales o funcionales —y, por tanto, de ámbito infrainsular—, y que sólo pueden formularse en desarrollo de los PIO, los Especiales constituyen una regulación sectorial a escala insular. Por ello, en virtud de lo establecido en el artículo 18 del TRLOTENC, el fin de los PTEOTI es favorecer relaciones de complementariedad, simbiosis, e incluso, sinergia entre el turismo y los ejes de estructurales de la organización territorial de tales espacios insulares, posibilitando una adecuada integración y vertebración territorial, o cuando menos, su neutralidad, compatibilidad, coexistencia, indiferencia o armonización. Para ello, los PTEOTI deben contemplar un conjunto de previsiones específicas de desarrollo turístico, debidamente justificadas en función de sus características económicas, sociales y territoriales de sus respectivas islas en relación con las siguientes competencias y capacidades.

En primer lugar, los PTEOTI se plantearon como la solución *a priori* más ágil y rápida para lograr el pretendido efecto suspensivo y paralizador del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico de la moratoria turística, pues, como se indica en la Exposición de Motivos de la Ley 19/2003,

«un sector tan vital y dinámico como el turístico no puede quedar condicionado a un lento y encadenado proceso de adaptaciones sucesivas».

De esta manera, en un principio, estos planes debían adecuar la ordenación turística insular de manera urgente e inmediata a las condiciones, ritmos y límites al crecimiento fijados por la Ley 19/2003 —y, con posterioridad, los que fijase trienalmente el Parlamento de Canarias—, así como establecer las previsiones específicas de desarrollo conformes con las Directrices. Esto explica la voluntad de que las medidas estructurales del modelo territorial-turístico de las DOT quedaran sometidas a los PTEOTI antes de final de 2003, justificando los plazos máximos de tres y seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley 19/2003, establecidos para que los Cabildos procedieran a su aprobación inicial y provisional, respectivamente (Disposición Adicional Primera); de esta manera, mientras que el primer trámite debía producirse antes del 16 de julio de 2003, el segundo no después del 16 de octubre. Lo mismo sucedió con su aprobación definitiva, que debía producirse antes de abril de 2004.

Para lograr los plazos tan ajustados y, por tanto, su aprobación urgente y la consiguiente implementación inmediata, se estableció una tramitación excepcional, abreviada y ágil. Asimismo, se decidió que el contenido sustantivo de los PTEOTI debía ser breve y claro, limitándose a una documentación informativa (memoria descriptiva y justificativa, anexos y planos de información) y otra prescriptiva (normativa y planos de ordenación). No obstante, los informes relativos al PTEOTI de Fuerteventura elaborados por la Consejería del Gobierno de Canarias competente en esta materia indicaron, con posterioridad, la obligatoriedad de que este tipo de Planes Territoriales Especiales contara también con un Programa de Actuación y un Estudio Económico Financiero (GARCÍA MÁRQUEZ, 2011).

Esta intención de que estos planes fueran aprobados de manera inmediata justificó también la decisión de que quedasen exentos del trámite de Avance de Planeamiento del Decreto 55/2006, de 9 de mayo, *por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instru-*

mentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias. Esa misma premura conllevó a que la COTMAC, el órgano de deliberación, consulta y decisión de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, eximiera al PTEOTI de Tenerife de cumplir con el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento (Decreto 35/1995, de 24 de febrero).

En segundo lugar, los PTEOTI fueron los instrumentos competentes para la adaptación de la ordenación turística insular a los límites y ritmos y condiciones específicas, generales y/o zonales, de crecimiento establecidos en las sucesivas leyes trienales (Disposición Adicional primera), antes de su eliminación por la Ley 6/2009; por tanto, constituían las herramientas esenciales para la *insularización* de la estrategia de contención del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico inherente a la moratoria turística. De esta manera, inicialmente cada PTEOTI debían fijar para la totalidad de su ámbito insular —y, por tanto, no sólo para las áreas turísticas—, tanto los objetivos, contenidos y el procedimiento contemplados en las Disposiciones Adicionales Primera y Cuarta y Disposiciones Transitorias Cuarta y Primera de la Ley 19/2003 y las DOT 12, 19 y 27, como una serie de normas de aplicación directa, normas directivas y recomendaciones en relación con la localización del cupo insular autorizable y las características de los establecimientos de alojamiento. Asimismo, cada PTEOTI debía definir el límite y el ritmo máximo de crecimiento de autorizaciones previas para nuevas plazas de alojamiento turístico susceptibles de otorgarse a escala insular para el primer trienio (apartado 3b de la Disposición Adicional primera de la Ley 19/2003), a razón de 3.600 al año, previa declaración de «de interés general» por parte del Parlamento de Canarias. De esta manera, el desarrollo del modelo de ordenación territorial turístico definido en cada PTEOTI era por un tiempo definido, al tener que revisarse cada tres años; así, mientras la primera programación trienal del crecimiento turístico estaba contenida en los PIO a través de los diferentes PTEOTI, la que resultase de las siguientes leyes trienales debía incluirse en el inmediatamente anterior (FAJARDO, 2006). No obstante, la Ley 6/2009, que supuso *in facto* la primera revisión de la ley 19/2003, eliminó estos cupos y revisiones trienales, estableciendo una vigencia indefinida de los PTEOTI; asimismo, eliminó los límites y ritmos y condiciones específicas, generales y/o zonales, de crecimiento del alojamiento, con lo que los PTEOTI han dejado de ser decisivos en esta cuestión.

Del mismo modo, los PTEOTI deben determinar el ritmo máximo de crecimiento de las plazas residenciales en las áreas turísticas mixtas, en las que ya coexistan el uso para alojamiento turístico con el residencial, permanente o temporal (DOT 12.5). Asimismo, deben definir las condiciones de compatibilidad entre ambos usos en relación con las siguientes cuestiones:

«la tipología, calidad y amplitud de la edificación residencial, el tratamiento adecuado de los espacios libres de las parcelas, la disponibilidad de instalaciones para residuos y otras que permitan garantizar la calidad y adecuada inserción en el espacio turístico, así como evitar el que puedan destinarse en ningún caso a explotación turística» (DOT 12.3.b).

Ello se debe a que el actual marco normativo de la política canaria de ordenación territorial del turismo postula la incompatibilidad de los usos residenciales y los turísticos, al concebir a los primeros como un fenómeno negativo, estableciendo no sólo la necesidad de limitarlos, sino trasladarlos hacia otros ámbitos no turísticos (SIMANCAS & GARCÍA, 2013).

La evaluación específica de la capacidad de carga insular resultó básica para todo lo anterior, siendo una operación que la Ley 19/2003 encomendó como una obligación a los PTEOTI; a su vez, la DOT 25.3 la reconoce como una facultad discrecional del órgano (la COTMAC) que los debe aprobar definitivamente (FAJARDO, 2006). Con ello, la definición doctrinal de capacidad de carga de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1981) y, sobre todo, la mayoritariamente aceptada de MATHIESON & WALL (1982), que se cita en la propia Memoria de las DOT, se convirtió en una norma jurídica (VILLAR, 2003). Así, la indeterminación e indefinición conceptual de la capacidad de carga se ha trasladado al ámbito jurídico, lo que pugna con las exigencias mínimas del principio constitucional de seguridad jurídica y de la objetividad exigible a la Administración Pública (VILLAR, 2003).

En tercer lugar, en función del carácter imperativo de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2003, en ausencia del correspondiente PIO, los PTEOTI se proyectaron con tal potencia competencial que, en virtud de la excepción contemplada en el artículo 23.5 del TRLOTENC, no son dependientes jerárquicamente de ellos, a la vez que tampoco los desarrollan. Así, en coherencia con la tarea de proceder a la adaptación plena de los PIO a las DOT fijado en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley

19/2003 y a la definición del contenido obligatorio y potestativo que su Disposición Adicional Cuarta establecía para los mismos, la Disposición Adicional Primera habilitó excepcionalmente a los PTEOTI, en aplicación del régimen de subrogación establecido para los PIO por el artículo 20.1 del TRLOTENC, para que le impusieran sus determinaciones de forma limitada y en el ámbito exclusivo de la ordenación turística insular. Ello explica que, como se señaló expresamente en la Exposición de Motivos de la Ley 19/2003, los PTEOTI pueden sustituir y desplazar temporalmente a aquéllas que sean discrepantes, disconformes o contrarias a la nueva ordenación, aunque sin pretender su suplantación. Esta competencia los habilita para contener la plena adaptación de la planificación territorial a la nueva ordenación turística propugnada por las DOT en virtud de la divergencia entre lo señalado en el apartado 1 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 19/2003, que hace referencia a la adaptación del planeamiento insular y general a las determinaciones de las Directrices de Ordenación General, y en el apartado 2, que alude sólo a la adaptación del «planeamiento general» a las DOT (GARCÍA MÁRQUEZ, 2011).

A pesar de ello, los PTEOTI no deben sustituir, en ningún caso, a los PIO. Tampoco deben realizar afecciones sustantivas sobre el modelo territorial-turístico insular, cuya definición constituye una competencia exclusiva de los PIO, en cuanto constituyen los instrumentos básicos de ordenación territorial de cada isla; por el contrario, sólo deben «recoger» su parte turística, así como matizar y modular únicamente dicho modelo, el cual debe tomarse como referencia básica. Lo mismo sucede con la implementación de un modelo turístico insular *ex novo*, de modo que tampoco deben plantear modificaciones sustanciales en la distribución geográfica del turismo y la extensión espacial del suelo con destino turístico. Por tanto, los PTEOTI deben circunscribirse estrictamente a la ordenación territorial de la oferta de alojamiento turístico insular (DOT 27.4), relegando su reglamentación pormenorizada a los correspondientes instrumentos de planificación territorial y de planeamiento urbanístico.

En cuarto lugar, los PTEOTI no son instrumentos de planificación sectorial del turismo; por lo contrario, se trata de planes ordenación territorial del turismo, en cuanto deben desarrollar las Directrices de Ordenación y del Turismo. De esta manera, constituyen los instrumentos competentes del diseño de las grandes líneas que debían seguir la ocupación y transforma-

ción física del suelo, la programación de las actuaciones con incidencia territorial, así como la definición de productos turísticos específicos para cada espacio insular.

Por tanto, los PTEOTI tienen un campo de incidencia acotado y tasado, con el fin de evitar la injerencia de un instrumento de ordenación territorial sobre la sectorial del turismo. Así, en lugar de abarcar toda la actividad turística, se deben limitar a la dimensión territorial de la oferta de alojamiento turístico y, por tanto, tan sólo a una parte de la ordenación del turismo. Ello diferencia las determinaciones de los PTEOTI de las de alcance territorial de las DOT, a las que sólo se le otorgó el carácter de recomendaciones —y, por ende, de mera orientación, aunque requieren de una expresa justificación cuando no sean asumidas—, así como de las del resto de instrumentos de ordenación (artículo 23.5 del TRLOTENC); asimismo, explica que, mientras la definición del modelo de ordenación territorial del turismo de las islas es una competencia propia de cada Cabildo —a través del correspondiente PIO—, la de aprobación definitiva de cada PTEOTI se flexibiliza al asignarse a la COTMAC.

Este punto de vista determina que los PTEOTI no son competentes para definir la ubicación precisa de cada establecimiento para alojamiento en un municipio concreto, en cuanto deben limitarse a su localización espacial (apartado 3a de la Disposición Adicional primera de la Ley 19/2003) y posible distribución territorial (DOT 27.4); se trata de una interpretación restrictiva del contenido de los PTEOTI (GARCÍA MÁRQUEZ, 2011), con el fin de no afectar a su seguridad jurídica o modificar el correspondiente PIO en cuestiones no relacionadas con su adaptación a los ritmos y límites de crecimiento que, hasta la promulgación de la Ley 6/2009, debían haber establecido las leyes trienales. A pesar de ello, la Ley 19/2003 atribuyó a estos planes las siguientes competencias:

- a) La declaración formal y delimitación de «zonas turísticas», entendidas como los «*ámbitos territoriales en que se desarrolle o pueda desarrollarse actividad turística de alojamiento*» (DOT 8a.), y dentro de ellas, «áreas turísticas»; como se puede comprobar, se trata de una competencia que se «resta» a las asignadas originariamente a los PIO. Su declaración resulta vinculante para los respectivos instrumentos urbanísticos, que tienen que adaptarse «*para incorporar las limitaciones, restricciones y obli-*

gaciones específicas que deriven de tal declaración» (artículo 59 de la LOT), tales como la de prohibir nuevos crecimientos turísticos por ser incompatibles con el principio de desarrollo sostenible o, como veremos con posterioridad, tener el carácter de saturadas por exceder la oferta existente a la demanda previsible, presentar problemas o deficiencias, tratarse de zonas a renovar, etc.

- b) La definición de los criterios para la reclasificación y recalificación por el planeamiento general de los sectores y ámbitos de suelo con destino para alojamiento turístico, la sectorización del suelo urbanizable no sectorizado con destino turístico y la revisión del planeamiento de desarrollo (apartado 3b de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 19/2003). Esta determinación supuso una injerencia sobre la facultad dominical de reclasificación y recalificación efectiva de tales suelos, en cuanto corresponde a los instrumentos de planeamiento urbanístico. Sin embargo, los PTEOTI no constituyen instrumentos competentes para reclasificar o recategorizar suelo, en la medida en que esta potestad corresponde sólo a la propia Ley 19/2003, en virtud de su Disposición Adicional Cuarta.
- c) La definición de ámbitos territoriales susceptibles de admitir nuevas clasificaciones de suelo urbanizable sectorizado con destino turístico (Disposición Adicional 1ª.3c) de la Ley 19/2003).

Estas capacidades han convertido a los PTEOTI en instrumentos competentes para definir y, por ende, evitar el crecimiento excesivo de las áreas turísticas, en cuanto supone un ejercicio discrecional de delimitación del suelo que puede urbanizarse. Por tanto, constituyen instrumentos susceptibles de incidir sobre el crecimiento turístico a través del control del suelo que pueden ocupar los establecimientos de alojamiento y los equipamientos complementarios.

Lo singular del anterior proceso de delimitación territorial es que, al trazar una frontera, se posibilita que una importante cantidad de suelo quede sin ser utilizados en los procesos urbanizadores por razones de programación temporal inherentes a la moratoria turística. Ello supone una forma discrecional de asignación de «no mercado» al suelo, a través de la intervención pública desde la escala insular, con las consiguientes limitaciones de competencia —y por ende, la reducción adicional de la elasticidad de la oferta de suelo—, llegando, incluso, a producirse ciertas prácticas de re-

tención del suelo e injerencias en la soberanía municipal. Se trata de un mecanismo dirigido a evitar las causas de los citados fallos del mercado —esto es, el crecimiento excesivo o desordenado—, así como un intento que las áreas turísticas alcancen un tamaño adecuado y coherente con la capacidad de carga de cada isla. De esta manera, los PTEOTI deben contribuir a la delimitación del contenido del derecho de propiedad del suelo y la imposibilidad de materializar sus derechos urbanísticos, de acuerdo con su función social y, sobre todo, el argumento de las exigencias de la planificación económica de acuerdo con el interés general, representado por la sostenibilidad del Archipiélago. Todo ello no sólo ha hecho que la competencia para clasificar suelo turístico se traslade desde el municipio hacia otra Administración Pública superior (Cabildos o Gobierno Autónomo), sino que también se fijen reglas y criterios de obligado cumplimiento por parte de aquéllos para destinar suelo a actividades turísticas (VILLAR, 2003).

No obstante, esta potestad ha cambiado con la Ley 2/2013. Esta ha eliminado la imposición fijada en la 19/2003 de que la sectorización y consiguiente puesta en mercado de los suelos clasificados hasta entonces como urbanizables no sectorizados, e incluso, rústicos debía responder a una decisión administrativa basada en razones de oportunidad y conveniencia, de carácter supramunicipal establecidas por el correspondiente instrumento de ordenación territorial de ámbito insular. Con ello, esta competencia dejó de ser exclusiva de los PTEOTI, con lo que se ha reducido su trascendencia, al encomendarle únicamente la potestad de establecer previsiones sobre las propuestas de reclasificaciones previstas.

La quinta fortaleza se relaciona con la competencia de los PTEOTI para definir las tipologías, categorías y calidades mínimas de las modalidades turísticas susceptibles de implantación (Apartado 3b de la Disposición Adicional primera de la Ley 19/2003), con carácter general o para diferentes zonas de la isla, de acuerdo con cada modelo territorial-turístico insular (DOT 27.4).

La sexta potencialidad de los PTEOTI se refiere a su relevancia en los procesos de renovación de los tres tipos de áreas turísticas a las que hacen alusión las DOT, al resultar competente en las siguientes cuestiones:

a) La declaración como «superada» o «agotada» (DOT 25.2.e y 26.4) de la capacidad de carga del correspondiente ámbito insular o

de las áreas turísticas «saturadas» (DOT 26.1a). Como tales se designan a aquéllas que excedan el límite de densidad bruta de 200 plazas por hectárea (DOT 20.4), o lo que es lo mismo, 50 m² de parcela por plaza de alojamiento, parámetro inferior, al mínimo exigido en el Decreto 10/2001, de 22 de enero, *por el que se regulan los estándares turísticos*, que ha sido modificado por el 42/2010, de 4 de octubre, por el que se ha aprobado el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento. Se trata de áreas en las que no sólo es preciso evitar nuevos crecimientos turísticos, sino también proceder a la disminución de su densidad y capacidad de alojamiento (DOT 20.3.a), así como a la corrección de los déficit en infraestructuras y equipamientos.

b) La definición de los criterios para la delimitación territorial de áreas en que se aprecie la necesidad de renovación edificatoria. Se trata de aquéllas en las que «su oferta turística se encuentra en declive o en riesgo de entrar en declive», 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).

c) La determinación de las áreas turísticas con zonas insuficientemente dotadas —o al menos, con unos niveles y formas poco adecuadas—, en relación con su capacidad de alojamiento. Así, presentan deficiencias en materia de infraestructura viaria, saneamiento, abastecimiento de agua o recogida de residuos, conforme a lo establecido en la normativa sectorial vigente (Decreto 10/2001 y 42/2010) y que requieren operaciones limitadas para corregir esas insuficiencias infraestructurales.

Por último, los PTEOTI desempeñan un papel clave en la materialización del incentivo de obtención de nuevas autorizaciones turísticas previas adicionales derivadas del traslado de la capacidad de alojamiento de los establecimientos objeto de operaciones de demolición total del establecimiento, susceptible de ubicarse en un emplazamiento (solar) diferente al original, ubicado en la misma área turística, en otro del mismo municipio o de la isla. Ello se debe a que los PTEOTI han asumido la potestad de definición tanto de las condiciones para el traslado de la capacidad de alojamiento turístico a otro emplazamiento en la misma zona turística, mismo municipio u otro ámbito del

espacio insular (*Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2003*), como de las áreas a descongestionar y mixtas (*Apartado 1 de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 19/2003*), cuando no estuvieran contenidas en la planificación territorial insular en vigor. Por tanto, resultan fundamentales para definir los preceptivos criterios para su localización, la delimitación de las áreas turísticas que precisan remodelación (*Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 19/2003*), así como la relación de suelos urbanizables y aptos para urbanizar reclasificados por no contar con plan parcial definitivamente aprobado.

A pesar de estas potencialidades vinculadas con la ordenación territorial del turismo a escala insular, la derogación de los apartados 3, 4 y 5 de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 19/2003 por la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 6/2009 redujo prácticamente al mínimo la relevancia de estos PTEOTI en relación con los procesos de aprobación y alteración de la determinaciones de planeamiento general o parcial relativas al uso para alojamiento turístico. Esta decisión se explica si consideramos que la tercera etapa de la moratoria turística (2009-actualidad) se fundamenta en la recentralización de competencias y funciones en el Gobierno de Canarias, en detrimento del desarrollo de los modelos turísticos propuestos por cada Cabildo Insular. Del mismo modo, los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad, creados en la Ley 6/2009, completados y consolidados por la Ley 2/2013, han rebajado las competencias de los PTEOTI sobre la ordenación territorial de las áreas turísticas.

3.2. Debilidades de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular

Estas capacidades y competencias atribuidas a los PTEOTI constituyen una «*discutible y discutida solución*» (GARCÍA MÁRQUEZ, 2011: 105), en cuanto presentan una serie de debilidades.

En primer lugar, la mencionada consideración de los PTEOTI como instrumentos de articulación de la política turística desde la Ordenación del Territorio conlleva dos problemas. Por un lado, supone insistir en el «axioma» de que el proceso de vertebración y gobierno del territorio necesario para lograr la sostenibilidad territorial de los espacios insulares canarios pasa exclusivamente por la

Ordenación del Territorio, a través de los PTEOTI. Por otro, distorsiona la funcionalidad original de estos planes, pues, en lugar de limitarse a incidir sobre las condiciones en la que los agentes deben incorporarse o salir del mercado turístico, se plantea desde una política de mayor alcance, en concreto, la articulada en el proceso de definición de un modelo de estructura territorial, distribución global de usos y actividades, zonificaciones, establecimiento de los criterios para la localización y ejecución de infraestructuras y equipamientos, etc.

La segunda debilidad se relaciona con dos consideraciones expresadas en el preceptivo Dictamen 36/2003, de 17 de marzo del 2003, del Consejo Consultivo de Canarias, relativo al Anteproyecto de Ley Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. La primera se refiere a que hubiera sido más conveniente establecer un procedimiento abreviado de adaptación del PIO a las DOT, que acudir a la figura interpuesta de los Planes Territoriales Especiales. La segunda se relaciona con que dicho Dictamen pone entredicho la forma de crear una nueva categoría de Plan Territorial Especial, sin precisar sus características definidoras y sin establecer el régimen jurídico para su aprobación; en este sentido, plantea que el desarrollo de las disposiciones legales corresponde a los reglamentos, y no a un tipo especial de instrumento de ordenación.

En tercer lugar, los PTEOTI han adquirido, al menos en la teoría, una capacidad de ordenación territorial extraordinaria y sin precedentes, sobre todo, en relación con dos cuestiones: por un lado, aunque suponen una medida excepcional, han asumido la misión de definir el modelo territorial turístico de cada isla; y por otra, han quedado elevados —al menos parcialmente— al rango de la ordenación territorial de ámbito insular, rebajando un escalón a los PIO que hasta ese momento operaban como la cabeza del mencionado sistema único, integral y jerarquizado de planes de ordenación territorial (ver FIG. 1). Sin embargo, estas capacidades han cambiado la concepción de los PIO como los instrumentos omnicomprensivos de ordenación territorial de cada espacio insular. Ello supone una intromisión en su competencia exclusiva en esta materia, al quedar los PTEOTI elevados al rango de la ordenación territorial de ámbito insular. Además, considerando el carácter imperativo de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2003, en ausencia del correspondiente PIO, los PTEOTI se han proyectado con tal potencia

competencial que, en virtud de la excepción contemplada en el artículo 23.5 del TRLOTENC, no son dependientes jerárquicamente de ellos, a la vez que tampoco los desarrollan. Todo ello supone otra ruptura del citado entramado piramidal de planes de ordenación territorial establecido por el TRLOTENC (ver FIG. 1), en cuanto distorsionan las relaciones de prevalencia-dependencia y de especialización (GARCÍA & SANTANA, 1999) que lo rigen, diferenciadas por su escala geográfica y competencia; lo mismo sucede con el necesario deber de cooperación administrativa en las actuaciones con incidencia territorial. Ello se ha acentuado en aquellos casos en los que se ha producido una interpretación extensiva de su contenido, proponiendo la subordinación del resto de elementos a ordenar a los dictados de la política turística» (FAJARDO, 2006), o ciertas extralimitaciones que han invadido las competencias urbanísticas de los municipios, en concreto, la citada definición de condiciones para la clasificación y calificación por los planes generales de ordenación (FAJARDO, 2006).

La cuarta debilidad deriva del conjunto de revisiones y adaptaciones plenas y «en cascada» a las DOT por parte de los diferentes instrumentos de planificación territorial y, sobre todo, de planeamiento urbanístico, que debía iniciarse una vez que los PTEOTI se aprobasen. Supone un ambicioso y complejo proceso de ordenación territorial del turismo, que, junto con la articulación de los PTEOTI con los PIO, no está exenta de disonancias y solapamientos en cuanto a sus contenidos y determinaciones. De esta manera, la ordenación territorial del turismo propuesta por estos PTEOTI se inserta en lo que la jerga liberal se conoce como «la compleja maraña legal» establecida por la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 19/2003 y que caracteriza al sistema de instrumentos del TRLOTENC, la cual resulta más propia del «Laberinto de Creta» (SANTANA, 2010) que de una norma inicialmente de aplicación temporal.

En quinto lugar, los PTEOTI debían adecuarse a los modelos de ordenación territorial definido por los PIO. Sin embargo, aunque los cuatro PTEOTI han asumido lo sustancial de los PIO, en concreto, los criterios de zonificación, cuya delimitación última corresponde al planeamiento municipal, también han impuesto una serie de determinaciones de carácter vinculante, sustituyendo y desplazando sin más a las discrepantes o contrarias a las suyas; algunas de estas modificaciones han alcanzado tal magnitud que han trascendido el proceso de adapta-

ción a los PIO. Así, por ejemplo, el PTEOTI de Tenerife plantea objetivos y competencias incompatibles con el proyectado por el PIO, llegando, incluso, a introducir modificaciones sustantivas y profundas (GARCÍA MÁRQUEZ, 2011). A este respecto, resulta elocuente lo señalado en el borrador del PTEOTI de Gran Canaria (2007):

«no se trata de dar una mano de pintura, sino de una reorientación hacia la demanda que ahora quiere otros productos y servicios a precios competitivos» [...] «a través del plan podemos moldear la isla, definir sus pautas de desarrollo, su oferta y su identidad, logrando que sea tan diferente y atractiva como para eludir el factor precio como único factor determinante de la elección del turista».

Ello ha provocado la pérdida de vigencia de algunas de las determinaciones de los PIO, provocando, incluso, su desplazamiento y sustitución, con el consiguiente quebranto de las reglas de jerarquía de la estructura canaria de instrumentos de ordenación territorial (ver FIG. 1). Ello se ha complicado aún más, si cabe, en la medida en que los informes emitidos por los responsables del departamento del gobierno autónomo competente en su aprobación, en los acuerdos de la COTMAC y en diversos dictámenes externos han establecido un conjunto de criterios acerca de los objetivos, el contenido sustantivo y el procedimiento de los PTEOTI; a este respecto, resulta significativo lo señalado por GARCÍA MÁRQUEZ (2011: 134) al respecto:

«han complicado enormemente tanto la redacción como la tramitación de los PTEOTI, transformándolo unos planes concisos y ágiles en unos instrumentos hipertrofiados, lentos e inseguros que, además, precisan de un consenso político, económico y social directamente proporcional a la cantidad y entidad de los contenidos agregados».

En sexto lugar, los PTEOTI de Gran Canaria y Fuerteventura se caracterizan por una excesiva extensión de la oferta de suelo urbanizable (GARCÍA CRUZ, 2014), sin estar apoyada en demandas reales; así, por ejemplo, estos instrumentos han clasificado como «espacio turístico» hasta el 60% de la superficie original de las áreas turísticas de Sur de Gran Canaria o de Caleta de Fustes (Fuerteventura) (ver FIG. 3). Considerando que la moratoria turística supone un proceso de contención del crecimiento urbanístico turístico a través de la regulación pública de la oferta de alojamiento turístico y, sobre todo,

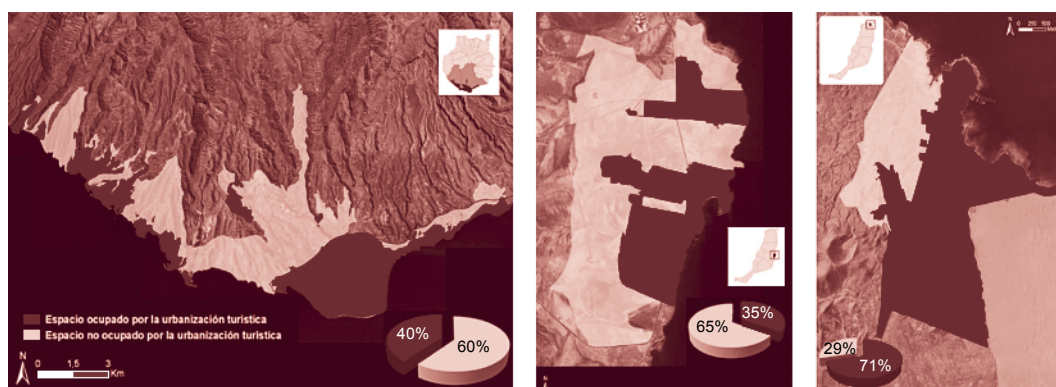


FIG. 3/ Ejemplos de la distribución del espacio turístico previsto en los Planes Territoriales de Ordenación de la Actividad Turística en relación con el consolidado

Fuente: GRAFCAN / GARCÍA CRUZ (2014). Elaboración propia.

del suelo turístico por parte del Gobierno de Canarias, en este punto surge una situación paradójica: mientras las nuevas clasificaciones de suelo urbanizable turístico quedan prohibidas en virtud de la DOT 7.2.a), con el fin de evitar no sólo la generación de expectativas o las tensiones especulativas del suelo que se intentaron evitar con las propias DOT, sino, incluso, la posibilidad de ejecutar o materializar derechos de edificación adquiridos, los instrumentos que debían implementarla, esto es, ambos PTEOTI, la han contradicho, favoreciendo, incluso, importantes procesos de expansión territorial de los espacios turísticos. Ello se debe, entre otras circunstancias, al contexto de pre-crisis económica en el que se formularon, la *insularización* de las decisiones, así como indica al GARCÍA VÁZQUEZ (2010),

«al acreditadamente falso pero indestructible espejismo que la clasificación extensiva de suelo asegura garantía de un efectivo y no menos extensivo crecimiento poblacional y económico».

Por último, la celeridad pretendida con la formulación, tramitación y, sobre todo, aprobación de los PTEOTI no se ha logrado (ver FIG. 4). Así, los plazos establecidos inicialmente no se han cumplido, sin que conste la concesión de prórroga alguna, a excepción del de Gran Canaria, pues la solicitada en febrero de 2006 por el Cabildo de Fuerteventura, que acordó su formulación en octubre de 2003, fue dictaminada como innecesaria por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial. Es más, a fecha de 31 de diciembre de 2013, sólo el PTEOTI de Tenerife estaba aprobado definitivamente y de forma parcial

mediante Acuerdo de la COTMAC, adoptado en sesión celebrada el 6 de abril de 2005 (BOC núm. 168/2005, de 26 de agosto). De esta manera, éste era el único que, hasta la reciente aprobación definitiva del de Gran Canaria (BOC núm. 55, de 19 de marzo de 2014), había cubierto parte del proceso de adaptación del contenido turístico de su PIO a las DOT, aunque con una aplicación reducida; esta celeridad en su aprobación se explica no solo por la decidida voluntad política y técnica, sino también por el hecho de que las determinaciones turísticas contenidas en el mismo se tomaron como punto de partida. Como quiera que los plazos de aprobación definitiva no se han cumplido, habría que plantearse si los PTEOTI en tramitación están en situación de caducidad, debiéndose reiniciarse la misma.

Estos retrasos se deben, en gran medida, a que los plazos definidos se revelaron como demasiados perentorios y ajustados. Por ello, el artículo 2 del Decreto 55/2006 extendió el plazo máximo de tramitación a 18 meses; asimismo, la COTMAC amplió el 12 de mayo de 2008 el plazo máximo de tramitación del procedimiento de aprobación del PTEOTI de Gran Canaria (Anuncio de 27 de junio de 2008) por 18 meses (hasta 7 de junio de 2008), en respuesta al acuerdo del Pleno del Cabildo de Gran Canaria de 5 de mayo de 2008, que solicitó la ampliación hasta el 7 de diciembre de 2006 de la citada prórroga para dicha tramitación, en virtud de lo previsto al respecto en el artículo 8 del Decreto 55/2006, que establece la posible ampliación de los plazos señalados, por una sola vez, en un máximo del total de su duración, mientras esté todavía vigente el plazo inicial de referencia.

Fig. 4/ Proceso de tramitación y aprobación de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular previstos en la Ley 19/2003 (a fecha de 30 de septiembre de 2014)

	Aprobación inicial (fecha de la sesión del Pleno del Cabildo Insular)	Información pública y consultas	Aprobación provisional (fecha de la sesión del Pleno del Cabildo Insular)	Aprobación definitiva (fecha de publicación en el Boletín Oficial de Canarias)
Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Tenerife	3 de noviembre de 2003.	<ul style="list-style-type: none"> • 25 de noviembre al 15 de diciembre de 2003, prorrogada hasta el 26 de enero de 2004. • Anuncio de 14 de noviembre de 2003. • Anuncio de 8 de enero de 2004. 	25 de junio de 2004.	Resolución de 29 de julio de 2005.
Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Fuerteventura	28 de septiembre de 2007.	<ul style="list-style-type: none"> • Anuncio de 15 de octubre de 2007. 	29 de septiembre de 2008.	Sesión extraordinaria del Pleno del Cabildo Insular de Fuerteventura del 23 de enero de 2009 Anuncio de 9 de febrero de 2009.
Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Gran Canaria	<ul style="list-style-type: none"> • 7 de diciembre de 2006: inicio el procedimiento de aprobación . • 25 de enero de 2007: aprobación del Avance, incluido el Informe de Sostenibilidad Ambiental, por el Consejo de Gobierno del Cabildo Insular de Gran Canaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución de 30 de enero de 2007, por la que se hace público el Acuerdo de la COTMAC de 27 de abril de 2007, relativo al Documento de Referencia: Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular. • Anuncio de 20 de abril de 2007, por el que el Avance se somete a participación pública, junto al Informe de Sostenibilidad Ambiental. 	7 de febrero de 2009.	
Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Lanzarote	Segunda tramitación. Primera tramitación. 26 de mayo de 2006. Segunda tramitación.	<ul style="list-style-type: none"> • Anuncio de 26 de octubre de 2009, por el que se somete a información pública la aprobación inicial. 	11 de mayo de 2010.	Resolución de 28 de febrero de 2014.

Fuente: BOLETÍN OFICIAL DE CANARIAS. Elaboración propia.

A su vez, el artículo 19 de la Ley 6/2009 obligó a que los tres PTEOTI se aprobasen en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor (13 de mayo de 2006), debiendo remitir previamente al Gobierno de Canarias, en el plazo de tres meses (13 de agosto de 2009), un informe con las previsiones temporales de aprobación provisional; el Cabildo de Gran Canaria ha sido el único que ha cumplido con esta obligación, sin que se haya producido la subrogación del Gobierno de Canarias en la competencia insular para la tramitación y aprobación de los PTEOTI de Fuerteventura y Lanzarote a costa de los respectivos Cabildos habilitada en dicha norma. Si bien este cambio de criterio puede interpretarse como un fracaso de las técnicas del derecho transitorio empleadas en la Ley 19/2003 o un cambio de rumbo en la política legislativa del Gobierno y el Parlamento (DOMÍNGUEZ VILA, 2010), en realidad, puso de manifiesto la necesidad de solucionar los fragantes incumplimientos del mandato legal por parte de las administraciones públicas competentes. Por tanto, fallaron dos de las condiciones que debe favorecer la efectividad de cualquier proceso de ordenación territorial, esto es, la voluntad política y la capacidad institucional necesaria para gestionar la ejecución, el seguimiento y el control de sus acciones y, en suma, para hacer que sus previsiones se cumplieran.

Por su parte, el retraso en la aprobación del PTEOTI de Gran Canaria y la situación aún de trámite de los de Fuerteventura y Lanzarote han impedido la implementación de las competencias atribuidas a estos instrumentos de planificación territorial, con el consiguiente impacto sobre la ausencia de modelo insular de ordenación territorial del turismo. No obstante, esta situación susceptible de calificarse de «fracaso», no es imputable sólo a la Administración autonómica, en cuanto su formulación y tramitación corresponde a los Cabildos (artículo 24 del TRLOTENC). Estos no consideraron primordial su aprobación debido a las siguientes cuestiones:

- a) El advenimiento del final de la VI legislatura (2003-2007), con el consiguiente proceso de constitución de los nuevos órganos de gobierno de las administraciones con competencias territoriales y urbanísticas.
- b) La dejadez, inactividad y desidia, quizás, intencionada, por parte de la administración y de los administrados, que ha caracterizado al proceso de moratoria turística, sobre todo, a partir del año 2006. No obstante, esta situación ha cambiado con la promulgación de la Ley 6/2009.
- c) La relación entre el elevado coste económico de su elaboración y su efímera vigencia inicial, al considerarse un sinsentido proceder a la formulación de los PTEOTI fuera de plazo y, sobre todo, el hecho de que en breve tuvieran que adaptarse a la nueva ley trienal prevista para el año 2006. Así, por ejemplo, mientras que, según la Resolución del Cabildo Insular de Lanzarote por la que se anuncia licitación para el concurso de «Consultoría y Asistencia para la Redacción del Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de Lanzarote» (Boletín Oficial del Estado nº 52, de 2 de marzo de 2005), el presupuesto base de su licitación fue de 300.506 euros, el coste total de la redacción del tercer documento de PTEOTI fue de 55.000 euros, más 2.700 euros de IGIC.
- d) La reducida coordinación de las Administraciones Públicas en la simplificación y agilización de los procedimientos administrativos, el escaso impulso dado a los mecanismos de gestión y la exigua disponibilidad de medidas económicas. En cualquier caso, llama la atención que, mientras el Cabildo Insular de Gran Canaria ha sido incapaz —o no ha querido— aprobar definitivamente su PTEOTI, sí lo ha hecho con el Plan Territorial Especial de Ordenación de Campos de Golf (Orden de 22 de noviembre de 2012).
- e) La afección de la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, *sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, y, sobre todo, el Decreto 55/2006. Los artículos 24 al 27 de este último concretan el procedimiento de evaluación ambiental previsto en dicha Ley y, por tanto, la elaboración de un informe de sostenibilidad por parte de los respectivos Cabildos Insulares, siguiendo las instrucciones y premisas del Documento de Referencia elaborado y tramitado, a su vez, por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias, y aprobado según Acuerdo de la COTMAC de 1 de diciembre de 2006 (Boletín Oficial de Canarias nº 30, de 9 de febrero de 2007). En la medida en que los requisitos procedimentales y documentales de ese informe de sostenibilidad deben cumplirse con carácter previo a la aprobación inicial de estos Planes Territoriales, al no reverse fase de Avance para los mismos, tras la aprobación inicial del informe de sostenibilidad por el órgano promotor, los PTEOTI de Fuerteventura y Gran Canaria se han sometido a un procedimiento de información pública y consultas institucionales por un plazo mínimo de 45 días (ver FIG. 4).

Los efectos de esta ausencia de aprobación de los PTEOTI o el retraso en la misma son diversos. Así, la de los PTEOTI de Gran Canaria y Fuerteventura ha generado una cierta «inseguridad jurídica», que ha sido utilizada formalmente como el argumento de 54 de las 56 solicitudes de compensación en forma de indemnización presentadas en virtud de una de las tres alternativas previstas en el artículo 17 de la Ley 6/2009, generando, por tanto, procesos de *rent seeking*.

Sin embargo, conforme el segundo párrafo del punto primero de la Disposición Transitoria Tercera de la propia Ley 19/2003, que los PTEOTI de Gran Canaria y Lanzarote no se hayan aprobado aún ha conllevado la suspensión *sine die* de todos los procesos de actualización, adaptación o renovación de las determinaciones de cualquier plan territorial y urbanístico (general y/o parcial), relativas al uso para alojamiento turístico y que desarrollen las del respectivo PTEOTI, así como cualquier alteración de las del planeamiento en los suelos urbanizables y urbanos consolidados; por tanto, ha contribuido a frenar, al menos en teoría, el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico. No obstante, siendo conscientes de la necesidad de adecuar estas prescripciones a la realidad, la Ley 1/2006, de 7 febrero, por la que se modificó la Ley 2/2003 de Vivienda de Canarias, alteró esta circunstancia, posibilitando ambas operaciones cuando «resulten necesarios para la correcta implantación del modelo territorial, sistemas generales, dotaciones o equipamientos».

No ha sucedido lo mismo en Fuerteventura. La ausencia de su PTEOTI contribuyó, quizás, al aumento de su oferta de alojamiento turístico. Este ha desvirtuado la tasa de crecimiento regional durante la segunda etapa del proceso de la moratoria turística (2003-2007): mientras el incremento medio de Tenerife, Gran Canaria y Lanzarote fue de 2,4%, el de Fuerteventura fue del 44,4%. Además, si tomamos como referencia los datos aportados por su Cabildo Insular para el año 2007, resulta que existía la posibilidad de un mayor crecimiento potencial, pudiendo alcanzar las 91.450 plazas, pues a las 55.674 autorizadas —Turidata contabiliza 56.995 plazas— se debían añadir las 35.776 que se encontraban en trámite, de las cuales el 50,6% disponían de autorización previa y el resto habían solicitado las licencias de apertura y clasificación. Lo mismo sucedió con la tasa de crecimiento del suelo ocupado por la actividad turística en el periodo 1998-2009, que fue de un 147,9%, superando sobremediana la media en Canarias (56,6%) (SIMANCAS & al., 2011; GARCÍA CRUZ, 2014).

4. Conclusiones

El hecho geográfico de la insularidad crea ciertas especificidades territoriales y condicionantes diferenciales, que inciden en la definición de los modelos de ordenación territorial del turismo y, por ende, en su organización y desarrollo. De esta manera, las islas constituyen laboratorios de ordenación territorial, en cuanto permiten entender una gran cantidad de procesos territoriales, al comportarse como escenarios territoriales privilegiados donde poner a prueba principios y metodologías.

Los PTEOTI constituyen instrumentos de ordenación territorial que responde a la organización administrativa diseñada estatutariamente en el Archipiélago canario en coherencia con su condición de ámbito de pequeña insularidad. Se trata de una categoría excepcional de planes de desarrollo, claramente diferenciados no sólo por su funcionalidad —la ordenación de elementos o actividades singulares y específicos de un ámbito territorial determinado—, capacidad y situación jerárquica, sino también por los procedimientos de aprobación (GARCÍA MÁRQUEZ, 2011) y la singularidad de su objeto y, por tanto, por su no generalidad (FAJARDO, 2006). Así, su influencia es relevante, en cuanto deben definir el cómo, el qué y el cuándo del desarrollo territorial del turismo de cada espacio insular.

Desde esta perspectiva, los PTEOTI son competentes en la definición de los siguientes elementos de ordenación que van a ajustar ese modelo de desarrollo territorial del turismo (escala insular) al nuevo escenario generado por las DOT: a) la definición y delimitación de las áreas turísticas insulares, los umbrales responsables de crecimiento turístico y los criterios de reclasificación o recalificación de los sectores y ámbitos del suelo con destino para alojamiento turístico, replanteando los productos turísticos; b) la identificación de las áreas turísticas a rehabilitar, proponiendo instrumentos y programas para acometer la cualificación y renovación, traslado y sustitución de la oferta de alojamiento turístico obsoleta e inadecuada, así como la rehabilitación urbana; c) la selección y ubicación de los nuevos equipamientos que por sus dimensiones, debían vertebrar la totalidad del espacio insular; y d) los mecanismos de intervención, control y revisión de la normativa sectorial y de regulación de nuevas actividades y modalidades de alojamiento turístico.

Estas capacidades determinan una forma de articular la política turística desde la Ordenación del Territorio, en detrimento de la perspectiva sectorial del turismo. Con ello, la ordenación territorial del turismo ha adquirido una entidad propia y diferente, alejándose de su concepción como un «subproducto» deducido de manera determinista de opciones de la política económica. Esto dota de una dimensión territorial al proceso de planificación sectorial del turismo que se pretende con las DOT. Ello supone una reivindicación de la premisa de que el turismo es un fenómeno espacial (VERA & *al.*, 2011), con lo que, a diferencia del enfoque meramente económico,

el territorio adquiere un significado especial y trascendental por su importancia como soporte de las actividades.

Sin embargo, la escasa implementación de las determinaciones del único PTEOTI aprobado hasta fecha muy reciente y, sobre todo, el retraso en la aprobación de los otros tres, han hecho que estos planes formen parte de los que VILLAR (2008) denomina como «*derecho ornamental o ceremonial*», al convertirse en un «Derecho no aplicado» o «simbólico», dado que no han tenido la aplicación que se esperaba, a la vez que han surgido efectos «inesperados» de su aplicación parcial.

5. Bibliografía

- ANTÓN CLAVÉ, S. & F. GONZÁLEZ REVERTE (2005): «Fundamentos de planificación territorial», en S. ANTÓN & F. GONZÁLEZ (coords.): *Planificación territorial del turismo*: 15-60. Editorial UOC, Barcelona.
- BÁEZ, M. & J. M. MARTÍN ESQUIVEL & P. OROMÍ (2001): «Diversidad taxonómica terrestre», en J. M^a. FERNÁNDEZ-PALACIOS & J. L. MARTÍN ESQUIVEL, (ed.): *Naturaleza de las Islas Canarias. Ecología y Conservación*: 119-125, Ed. Turquesa, Santa Cruz de Tenerife.
- BLANCO PORTILLO, R. (2012): «Planificación de destinos turísticos maduros. Consideraciones para su reconversión», en F. VERA REBOLLO & I. RODRÍGUEZ SÁNCHEZ (eds.): *Renovación y reestructuración de destinos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*: 55-68, Colección: Desarrollo Territorial, 11. Universitat de València, Valencia.
- BLANQUER CRIADO, D. & *al* (2002): *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Tirant lo Blanch y Fundación Cañada Blanch, Valencia.
- BLASCO ESTEVE, A. (2010): «La planificación territorial de las zonas turísticas en España». *Aportes y Transferencias*, 14 (2): 11-48.
- BOUZZA ARIÑO, O. (2006): *Ordenación del territorio y turismo (Un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*. Atelier, Barcelona.
- DOMÍNGUEZ VILA, A. (2010): «Derecho transitorio y Derecho intertemporal en el ordenamiento jurídico urbanístico autonómico canario», en J. J. SANTANA RODRÍGUEZ (coord.): *Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias*: 483-540, Tirant lo Blanch, Valencia.
- FAJARDO SPÍNOLA, L. (2006): *Sistema de planeamiento en Canarias*. Editorial Montecorvo, Madrid.
- FORTUNA, M. & T. DENTINHO & VIEIRA, J. (2001): *Os Custos da Periferidade*. Parlamento Europeu.
- GARCÍA CRUZ, J. I. (2014): *El impacto territorial del tercer boom turístico de Canarias*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna. Series Tesis doctoral. La Laguna.
- GARCÍA MÁRQUEZ, F. (2010): «La Ordenación del Territorio como práctica pública de articulación de modelos de desarrollo», en M. R., SIMANCAS CRUZ (2010): *El impacto de la crisis en la economía canaria. Claves para el futuro. Vol. II*: 801-842. Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife / Cabildo Insular de Tenerife, La Laguna.
- (2011): «Los planes territoriales especiales de ordenación turística insular: el caso de Lanzarote», en J. J. SANTANA RODRÍGUEZ, (coord.): *Estudios sobre planeamiento territorial y urbanístico*: 105-136. Tirant lo Blanch.
- & J. J. SANTANA RODRÍGUEZ (1999): «La ordenación de los recursos naturales y del territorio», en L. PAREJO ALFONSO, (dir.): *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*: 169-206. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente / Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente de Canarias / Marcial Pons, Madrid.
- GODENAU, D. & HERNÁNDEZ MARTÍN, R. (1996): «Insularidad: un concepto de relevancia analítica», en *Estudios Regionales* 45: 177-192.
- GUNN, C. A. (1993): *Tourism planning: basics, concepts, cases*. Taylor & Francis, Bristol.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, J. & M. R. SIMANCAS CRUZ, (2003): «La insularidad como condicionante en el análisis socioeconómico y territorial. Los instrumentos de ordenación de los espacios insulares», en VV. AA.: *Informe Anual 2003 del Consejo Económico y Social sobre la situación económica, social y laboral en Canarias durante el año 2002*: 453-494. Colección Informes Anuales 1, Consejo Económico y Social de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria.
- & J. I. GARCÍA CRUZ (2010): «La insularidad en la configuración de especificidades regionales: su impacto sobre los modelos de organización y ordenación territorial de los espacios insulares de Canarias», en M. R. SIMANCAS CRUZ, (coordinación): *El impacto de la crisis en la economía canaria. Claves para el futuro. Vol. II*: 725-785. Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife / Cabildo Insular de Tenerife, La Laguna.

- HUNTER, C. (1997): Sustainable tourism as an adaptive paradigm. *Annals of Tourism Research*, 24(4), 850-867.
- INSKEEP, E. (1991): *Tourism planning. An integrated and sustainable development approach*. Van Nostrand Reinhold, Nueva York.
- IVARS BAI DAL, L. (2008): «Nuevas tendencias en la planificación turística», en F. CEBRIÁN ABELLÁN (coord.): *Turismo rural y desarrollo local*: 171-178. Ediciones de la Universidad de Castilla la Mancha.
- MATA OLMO, R. (2006): «Desarrollo sostenibles, insularidad y gobierno del territorio: la experiencia del PTI de Menorca», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 41: 183-198.
- MERINERO, R. & J. I. PULIDO, (2009): «Desarrollo turístico y dinámica relacional. Metodología de análisis para la gestión activa de destinos turísticos», *Cuadernos de Turismo*, 23: 173-193.
- MURILLO, C. & S. RODRÍGUEZ, & L. LÓPEZ (1995): «El coste de la insularidad y la fragmentación territorial», en *Papeles de Economía Española*, 15: 305-315.
- PEREJO ALFONSO, L. & V. DOMÍNGUEZ VILA (2007): «Historia del derecho autonómico canario de la ordenación del territorio y el urbanismo», en C. PADRÓN & F. VILLAR & L. PAREJO (coord.): *Veinte años de derecho urbanístico canario (Texto adaptado a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo)*: 33-66, Editorial Montecorvo, Madrid.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (2004): «La ordenación territorial del turismo», en J. M. PÉREZ FERNÁNDEZ (dir.): *Derecho Público del Turismo*: 87-100. Thomson-Aranzadi.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. (2002): «Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia», en D. BLANQUER CRIADO (ed.): *Ordenación y gestión del territorio turístico*: 111-145. Edit. Tirant lo Blanch, Valencia.
- RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. & R. HERNÁNDEZ MARTÍN. (1990): *Aproximación metodológica al estudio de las economías insulares*. Documento de trabajo nº 20. Universidad de La Laguna.
- SANTANA RODRÍGUEZ, J. J. (2010): «El proceso de adaptación del planeamiento general municipal (1999-2009)», en J. J. SANTANA RODRÍGUEZ (coord.): *Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias*: 183-256. Tirant lo Blanch, Valencia.
- SIMANCAS CRUZ, M. R. & J. I. GARCÍA CRUZ (2013): «La dimensión territorial de la residencialidad en las áreas turísticas consolidadas de Canarias», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63: 271-299.
- & A. DORTA RODRÍGUEZ & R. A. FALERO GONZÁLEZ (2011): «El impacto territorial de la moratoria turística de Canarias», en V. GONZÁLEZ PÉREZ, & J. A. MARCO MOLINA (ed.): *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad. XXII Congreso de Geógrafos Españoles*: 715-726. Asociación de Geógrafos Españoles / Colegio de Geógrafos de España / Universidad de Alicante, Alicante.
- SIMANCAS CRUZ, M. R. & J. HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (2007): «La insularidad como factor determinante de las estrategias de sostenibilidad en los espacios insulares», en E. ROMERO GONZÁLEZ, (director): *El Espíritu de Sevilla. Contenidos, debates y conclusiones de la V Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles*: 325-327. Ayuntamiento de Sevilla / Local Governments for Sustainability (ICLEI). Sevilla.
- SOCÍAS CAMACHO, J. M. (2001): *La ordenación de las zonas turísticas litorales*. Instituto Pascual Madoz / Universidad Carlos III de Madrid / Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- SOLA TEYSSIERE, J. (2007): *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- VERA REBOLLO, J. F. & F. LÓPEZ PALOMEQUE & M. MARCHENA & S. ANTÓN CLAVÉ (2011): *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- VILLAR ROJAS, F. J. (2003): «La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias», en *Actualidad administrativa*, 24: 579-616.
- (2008): «Planificación y diseño urbanístico», en E. Romero, M. R. Simancas & J. M. Febles (coord.): *1ª Conferencia canaria de Ciudades y Pueblos Sostenibles. De Aalborg a Santa Úrsula: una aproximación al Desarrollo Sostenible en Canarias*: 315-323. Ayuntamiento de Santa Úrsula. Santa Cruz de Tenerife.

Abreviaturas

- COTMAC: Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.
- DOT: Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.
- PIO: Plan Insular de Ordenación.
- PTEOTI: Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular.
- TRLOTENC: Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias, y 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias.