

## PROPUESTAS PARA LA FLEXIBILIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANO PARA FACILITAR EL LIBRE EJERCICIO DE LA FUNCIÓN EMPRESARIAL EN LA REGENERACIÓN URBANA-TURÍSTICA EN LAS ISLAS CANARIAS

MELIÁN MARRERO, Gonzalo<sup>1</sup>

FLORES MEDINA, Nelson<sup>2</sup>

PÉREZ SOSA, Isacó<sup>3</sup>

Remisión inicial: 01-07-2013

Remisión final: 10-05-2014

**Palabras clave:** Creatividad, *empresarialidad*, conocimiento, turismo y planeamiento urbano.

### Resumen

En circunstancias como las actuales, de crisis y recesión económica, lo que lleva asociado una fuerte disminución en la capacidad de la inversión pública, se hace necesario la búsqueda de nuevas estrategias de cooperación público-privada que incrementen la implicación del sector privado en los procesos de regeneración urbano-turístico. El fin de este artículo es poner de manifiesto que el actual sistema de planeamiento urbano impide la regeneración de los espacios urbanos turísticos al eliminar o reducir la creatividad y la función empresarial y establecer propuestas que permitan una participación más pragmática de la función empresarial en el proceso de transformación y regeneración turística. Los autores realizan un análisis jurídico y económico del actual sistema de planeamiento al igual que un análisis de la evolución de la oferta y la demanda de los espacios urbanos turísticos en las Islas Canarias, proponiendo posteriormente distintas ideas para solucionar los problemas detectados.

El actual sistema de planeamiento de las Islas Canarias posee un sistema de planificación central en cascada de orden cartesiano que dificulta el libre ejercicio de la función empresarial. Este sistema tiene entre otras las siguientes consecuencias: reducción de la creatividad, restricción de la *empresarialidad* o función empresarial, congelación de los espacios urbanos o impedimento de su regeneración y adaptación a las nuevas necesidades que provocan una importante distorsión entre la oferta y la demanda turística. Para dar la libre entrada a esta

<sup>1</sup> **Gonzalo Melián Marrero:** Profesor asociado en Diseño y Planeamiento Urbano. IE University. C/ Cardenal Zúñiga, 12, 40003 Segovia. España. Email de contacto: gonzalo.melian@ie.edu.

<sup>2</sup> **Nelson Flores Medina:** Profesor asociado, Universidad Europea de Canarias, E.T.S. Arquitectura C/Inocencio García 1, 38300 La Orotava, España. E.T.S. Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, Departamento de Construcción y Tecnología Arquitectónicas, Avda. Juan de Herrera 4, 28040 Madrid, España.

<sup>3</sup> **Isacó Pérez Sosa:** Departamento de Infraestructuras del Transporte y del Territorio (ITT), Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos de Barcelona (ETSECCPB), Universidad Politécnica de Cataluña (UPC-Barcelona TECH), Centro de Política del Suelo y Valoraciones (CPSV). C/ Jordi Girona, 1-3, Módulo B1 Despacho 207 08034 Barcelona, España. Email de contacto: isaco.perez@upc.edu.

función empresarial es necesario introducir una mayor flexibilidad en el planeamiento. El trabajo es original y sigue las líneas de investigación de los autores publicados en otros artículos de revistas internacionales recogidas dentro del *ISI Web of Knowledge* y otros índices.

## 1. Introducción

La demanda turística a nivel mundial ha ido cambiando a lo largo de las últimas décadas. El crecimiento de la riqueza en términos relativos de la población del planeta o la disminución de la pobreza han hecho que la demanda aumente y que el nivel de exigencia de los consumidores sea mayor (Flores et al, 2012). El cambio en la demanda, la globalización de los mercados y la aparición de nuevas ofertas turísticas en países emergentes ha hecho que países con mayor tradición turística como España tengan que readaptar su oferta para ser más competitivos. Por otro lado, el turismo ha pasado en España de ser considerado como una actividad no importante para la economía o coyuntural a ser uno de los sectores relevantes de la economía española (Bote Gómez, 1998).

Sin embargo, siendo uno de los sectores más importantes, la oferta turística, especialmente en lugares eminentemente turísticos como las Islas Canarias, ha quedado obsoleta. El papel que juega el planeamiento urbano para esta adaptación de la oferta a la demanda es prioritario. Sin un planeamiento urbano lo suficientemente flexible y que sea capaz de adaptar las nuevas demandas del mercado a la realidad física en poco tiempo, no es posible tener una oferta turística competitiva. Los espacios turísticos son espacios urbanos que deben ser entendidos como los lugares donde habitan, descansan o se entretienen los habitantes de la actual sociedad dinámica o gran sociedad (Hayek, 1975). Sin embargo, estos espacios, habitados por una sociedad eminentemente dinámica y que cambia sus preferencias temporales a una gran velocidad, siguen siendo estudiados y planificados de forma estática como veremos en este documento.

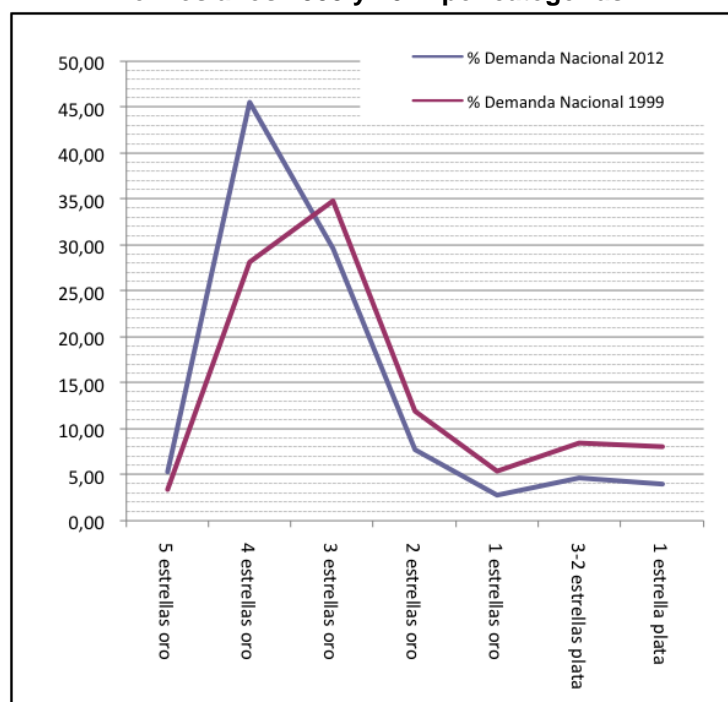
Por todo ello, vamos a tratar de describir la nueva demanda turística en las Islas Canarias, el estado actual de los espacios turísticos en las Islas, el actual sistema de planeamiento y el importante papel que juega el conocimiento, la creatividad y la función empresarial del ser humano a la hora de coordinar y transformar dichos espacios.

## 2. La nueva demanda turística

La transformación de la demanda turística en España está ligada a las transformaciones de las expectativas y posibilidades de los turistas que visitan nuestras zonas dedicadas a ello. Las zonas estudiadas de manera general y en particular las Islas Canarias, presentan síntomas de agotamiento propios de unos destinos turísticos con un periodo de consolidación amplio (González, 2012). Estos síntomas de estancamiento de la demanda, a excepción de situaciones externas ajenas al propio destino, requieren de un mayor ajuste de la oferta a la realidad que solicita el turista. En diferentes estudios se ha considerado la necesidad de aumentar la calidad del servicio para cubrir las expectativas del visitante (Rodríguez, 2002).

A continuación se estudia la demanda en España y Canarias mediante los datos de ocupación de los establecimientos y los días de estancia según la categoría de los mismos. Las gráficas han sido realizadas a través de los datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística. En la figura 1 se aprecia la evolución de la demanda a nivel nacional desde el año 1999 al 2012. Se puede observar cómo la demanda ha cambiado y aumentado considerablemente en establecimientos de mayor categoría, principalmente los de cuatro estrellas. También se observa una bajada en la demanda en establecimientos del tipo de apartamento o *apartahotel*, y una subida que, aunque poco apreciable en la gráfica, es de aproximadamente el doble en los hoteles de cinco estrellas, aunque muy inferior que los de cuatro.

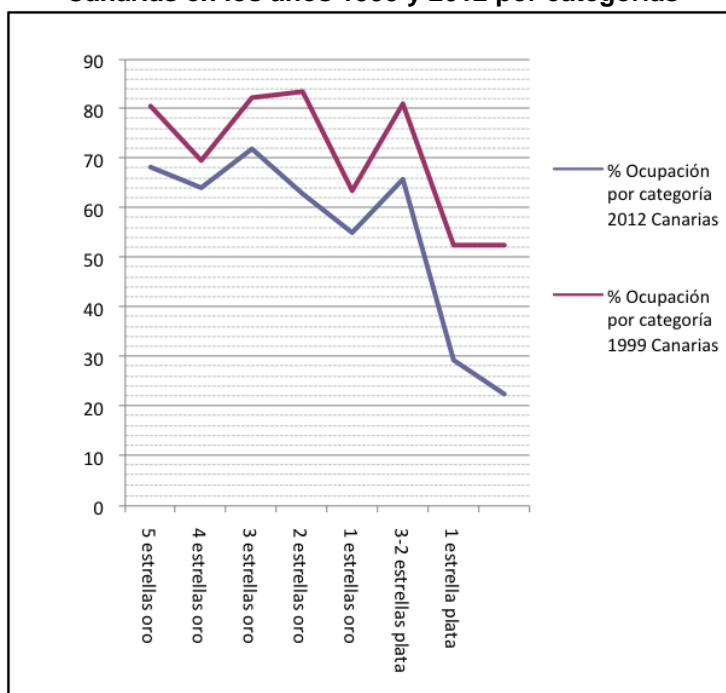
Figura 1. **Demanda en los alojamientos turísticos en España en los años 1999 y 2012 por categorías**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

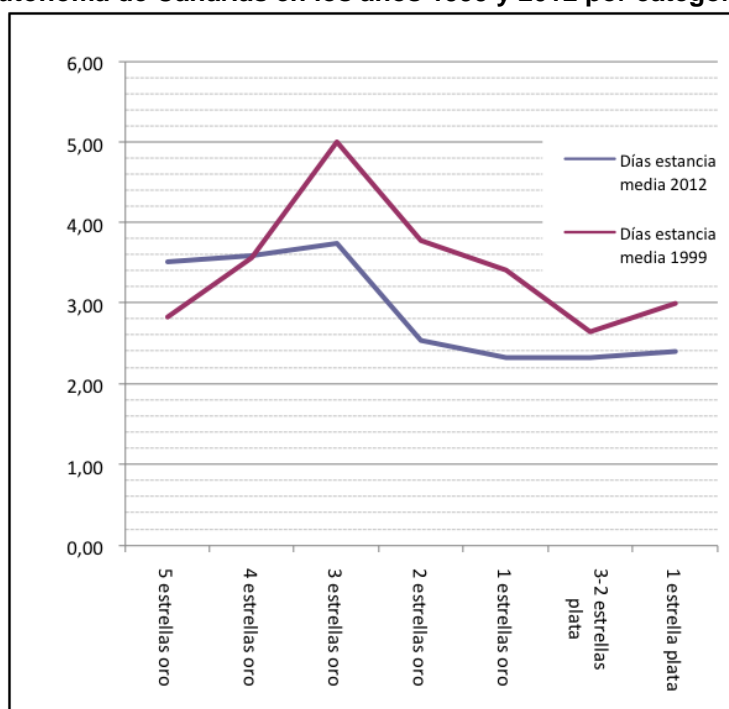
En la figura 2 se puede ver la evolución en la ocupación desde el año 1999 al 2012. Los datos nos indican que existe un menor grado de ocupación en el año 2012 que en 1999. En general los alojamientos de mayor categoría, cinco, cuatro y tres estrellas, son los que poseen una mayor ocupación y por lo tanto se adaptan mejor a la demanda. Sin embargo, los de menor categoría, especialmente los apartamentos, son los que están fuera de mercado y su oferta no es correspondida con la demanda del turista. Es decir el turista que visita Canarias elige principalmente alojamientos de mayor categoría. En la figura 3 se muestran los días de estancia media del turista en los años 1999 y 2012 en Canarias. Se puede observar que la estancia media es menor en todas las categorías en el año 2012 que en 1999, excepto en la de cinco estrellas. En el año 2012 se observa que los alojamientos de superior categoría son los que mantienen los mayores días de estancia (3.6 días de media).

Figura 2. Ocupación en los alojamientos turísticos en la Comunidad autónoma de Canarias en los años 1999 y 2012 por categorías



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Figura 3. Días de estancia media en los alojamientos turísticos en la Comunidad autónoma de Canarias en los años 1999 y 2012 por categorías



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

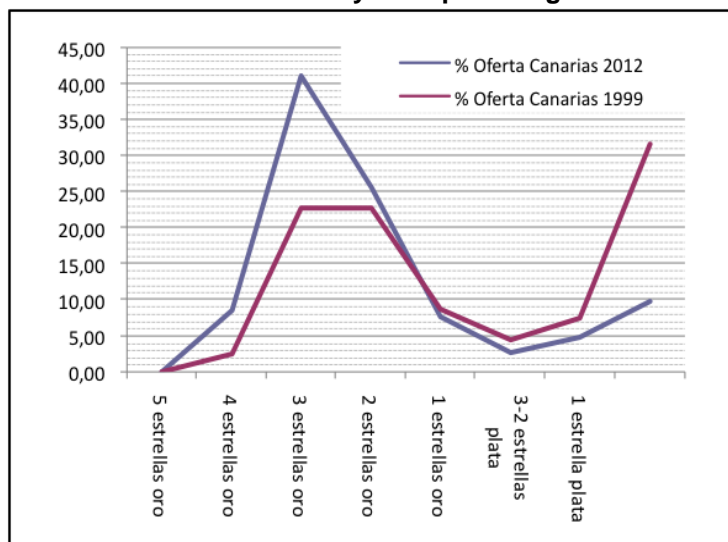
En conclusión, la demanda turística en las Islas Canarias ha cambiado considerablemente y son los establecimientos de mayor categoría los que más se solicitan, los que más ocupados se encuentran y los que más días de estancia poseen.

### 3. Estado actual de los espacios turísticos

La antigüedad de la oferta de alojamiento turístico de las Islas Canarias es en el año 2011, según in estudio realizado por Simancas, de más de 30 años en un 33 %, entre 21-30 años en un 44%, entre 10-20 años en un 16% y de menos de 10 años de un 7% (Simancas, 2011). Si estudiamos estas zonas consolidadas como realizaron Cáceres y Palop en la zona conocida como Playa del Inglés, además podemos diferenciar entre los grados de actuación necesarios para adecuar estos complejos según la demanda turística y de obsolescencia (Cáceres y Palop, 2007). En los establecimientos existentes con más 25 años de antigüedad la necesidad de rehabilitación parcial o total es muy elevada, incluso con instalaciones deficientes. Este hecho, produce una pérdida de capacidad competitiva frente a otros destinos turísticos (Rodríguez, 2002). Además, dentro del tejido que conforma la conurbación turística no existe reforma o cambio en estos establecimientos en mal estado (Talón et al, 2007).

La demanda hoy, según lo deducido en el apartado anterior, es principalmente de hoteles de tres y cuatro estrellas y ha aumentado en la de cinco estrellas. Sin embargo, según puede apreciarse en la figura 4, la oferta *alojativa* no se ha adaptado a esta realidad, con un aumento de los establecimientos de tres estrellas oro principalmente, y en menor medida en los de cuatro estrellas. También se puede apreciar la gran disminución de la oferta desde el año 1999 al 2012 de los establecimientos de menor categoría, que con una demanda mínima desaparecen del mercado convirtiéndose en segunda residencia o en residencia de turistas que se afincan en distintas temporadas en las Islas.

Figura 4. **Oferta *alojativa* turística en la Comunidad Autónoma de Canarias en los años 1999 y 2012 por categorías**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Los establecimientos de más baja categoría a pesar de seguir existiendo (Cáceres y Palop, 2007), pasan a un primer estado de baja demanda (inferior al 30 %, figura 2) para entrar en riesgo de salir totalmente de la industria y transformar su uso en residencial (Simancas y García, 2012). Debido a esta transformación podemos observar en la figura 3 una menor cantidad de alojamientos con categoría plata o más baja de oro. No obstante, no se debe entender que dichos inmuebles se han transformado o desaparecido, sino que han dejado de ser rentables. Este riesgo de *residencialidad* se ha producido en otras zonas turísticas españolas como el Archipiélago Balear. Estos espacios turísticos maduros presentan problemas de adaptación a la demanda y de renovación de los espacios públicos en Canarias, Baleares y Hawái (Hernández y Santana, 2010).

En conclusión, la oferta actual no se adapta a la demanda turística debido a la escasez de inmuebles de alta calidad y a la no renovación y transformación de los alojamientos de menor categoría.

#### 4. El papel de la función empresarial creativa en la regeneración turística

El futuro de los espacios urbanos, turísticos o no, es incierto; nadie sabe cómo van a ser ni la sociedad que va a hacer uso de ellos. Por lo que, al igual que el hombre, las ciudades poseen una incertidumbre irremediable. El futuro de las mismas está totalmente abierto y éste depende, sin duda alguna, de la acción humana que es esencialmente creativa. La creatividad humana es la única capaz de minorar las incertidumbres que existen e ir buscando nuevas soluciones a los problemas que se van presentando en los espacios urbanos. Sin embargo, esta creatividad jamás podrá eliminar por completo la incertidumbre *inerradicable* que poseen los seres humanos (Huerta de Soto, 1992), ni las ciudades, principalmente porque los actores encargados de la transformación y cambio sólo poseen un conocimiento limitado de la información que existe en cada momento de tiempo.

Este tipo de conocimiento limitado es disperso y depende directamente de los fines individuales de cada ser humano de la sociedad. Estos fines, que varían según las preferencias temporales de cada individuo sumado a la información que cada uno maneje en cada instante de tiempo, convierten este tipo de conocimiento en algo totalmente subjetivo y es uno de los principales problemas a los que se enfrenta la planificación central (Hayek, 1937, 1945). Además, este tipo de conocimiento se crea *ex-novo*, a través de las diferentes acciones de los distintos individuos que conforman la sociedad, y es de tipo tácito no articulable, lo que hace aún más difícil conocerlo (Huerta de Soto, 1992).

Por otro lado, la función empresarial, que es esencialmente creativa, coincide con la acción humana misma (Huerta de Soto, 1992), por esta razón, todo hombre por naturaleza es empresario, es decir, aquel que emprende una acción para conseguir unos objetivos. Esta definición de función empresarial innata al ser humano podría parecer un tanto amplia pero ella responde a importantes investigaciones que se han venido desarrollando en la ciencia de la economía en torno a la *empresarialidad* (Kirzner, 1973, 1985, 1979).

La acción empresarial es prioritaria para la coordinación de los distintos desajustes que surgen tanto en la sociedad como en el principal lugar de convivencia en la que es desarrollada, la

ciudad. En ellas, existen continuos desajustes y oportunidades de ganancia y es el hombre mediante su función empresarial el encargado de transformar y adaptar la ciudad a los continuos cambios que se producen dentro de la sociedad. Cuando las coordinaciones son satisfactorias las oportunidades de ganancia se transforman en beneficio tanto para el empresario como para el conjunto de la sociedad. Como ejemplo podría servirnos el hecho que aparezca una creciente demanda de hoteles de calidad en las Islas Canarias y la oferta existente no satisface esta solicitud. Es en ese momento, cuando un individuo usando su función empresarial decide emprender la creación de nuevos establecimientos de alta calidad y coordinar el desajuste existente. De esta forma los actores intervinientes en el proceso de creación y transformación de las ciudades, no son solamente los técnicos competentes en las distintas materias o disciplinas intervinientes, ni únicamente los empresarios, sino que serían todos los seres humanos que viven de forma permanente o temporal en una ciudad mostrando sus preferencias temporales (Melián y Calzada, 2012).

Sin embargo, hemos visto en los apartados anteriores que existe una importante descoordinación entre la demanda de infraestructuras o instalaciones turísticas y la oferta de las mismas. En este caso, ¿por qué la función empresarial del ser humano no ha efectuado dicha coordinación social y urbana?

## 5. El actual sistema de planeamiento

Los espacios turísticos de las Islas Canarias fueron planificados por un planeamiento de orden cartesiano y en la actualidad se siguen ordenando de la misma manera. Este tipo de órdenes vienen determinadas por un órgano director externo que impone su criterio de forma coactiva impidiendo el libre ejercicio de la función empresarial (Hayek, 1975) (Huerta de Soto, 2012). Este órgano director exterior estudia la ciudad como si de un elemento estático se tratase. Para ello intenta construir la ciudad de arriba abajo a través de una pirámide coactiva o cascada reguladora de planeamiento (Melián y Calzada, 2012). En la parte más alta de la cascada reguladora de planeamiento nos encontramos las legislaciones urbanísticas, como es el caso de la Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo o la Ley 1/2013, de 25 de abril, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (en adelante TRLOTENC'00).

Estas legislaciones, entre otras cuestiones, establecen los estatutos jurídicos de la propiedad privada del suelo mediante los cuales nacionalizan los derechos de desarrollo del mismo y monopolizan la asignación de los usos del suelo (Lee et al, 2013). Además, regulan el planeamiento y el desarrollo y de esta forma establecen cuales son las diferentes figuras de planeamiento que existen, cuales son las diferentes formas de desarrollo o gestión y quiénes son los encargados de realizarlos. También, establecen diferentes tipos o categorías de suelo que deberán ser delimitadas por el planeamiento como es el caso del suelo urbano, urbanizable o rústico para la Comunidad Autónoma Canaria según el TRLOTENC'00. Además, estas legislaciones fijan estándares urbanísticos como por ejemplo edificabilidades máximas, densidades máximas o superficies mínimas de suelo reservadas para zonas verdes, infraestructuras y equipamientos.



Por ejemplo, según el artículo 36 del TRLOTENC'00 para los nuevos desarrollos, ya sean de suelos urbanos no consolidados o urbanizables, que tengan uso predominantemente residencial, habrá una *“edificabilidad bruta máxima de 1,20 metros cuadrados edificados por cada metro cuadrado de suelo, referida a la superficie total del ámbito ordenado, que podrá elevarse hasta 1,50 metros cuadrados edificados por cada metro cuadrado de suelo en los suelos urbanos de renovación y rehabilitación”*; *“una densidad máxima de 400 habitantes por hectárea, referida a la superficie total del ámbito objeto del Plan, que podrá elevarse hasta 500 habitantes por hectárea en los suelos urbanos de renovación y rehabilitación”*; y *“una reserva mínima de 40 metros cuadrados de suelo destinado a espacios libres públicos, dotaciones y equipamientos, por cada cien metros cuadrados de edificación; de esa reserva, al menos el 50 por ciento corresponderá a los espacios libres públicos. Reglamentariamente, en los ámbitos de suelo urbano no consolidado de escasa entidad que se determinen, podrá minorarse esta reserva, en atención a la dificultad o imposibilidad de la materialización de las operaciones de cesión”* (Artículo 36 del TRLOTENC'00).

Además, el mencionado artículo, en su apartado b, establece para el suelo turístico *“una reserva mínima de 50 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados de edificación, destinada a espacios libres públicos, dotaciones y equipamientos, de los cuales al menos 30 metros cuadrados por cada 100 de edificación se destinarán a espacios libres públicos y como máximo siete metros cuadrados por cada 100 de edificación a dotaciones”* (Artículo 36 del TRLOTENC'00). De esta forma la legislación establece coeficientes de edificabilidad máximos o densidades máximas que deberán ser respetados por los inferiores escalones de la cascada coactiva de planificación. Por otro lado, existen otras normas que se encontrarían dentro de este primer escalón de la cascada reguladora que afectan al resultado final de la oferta turística como por ejemplo la Ley 2/2013, 29 mayo, de renovación y modernización turística de Canarias que prohíbe la creación de nuevos hoteles de cuatro estrellas en las Islas.

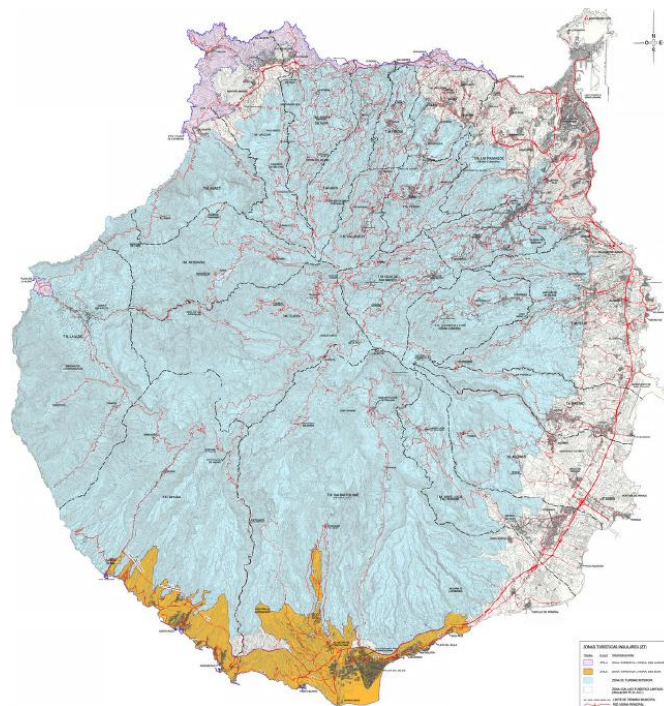
En el segundo nivel de esta cascada se encuentran los planes o proyectos de ordenación supra locales-municipales o territoriales. El ámbito de este tipo de planeamiento en las Islas es principalmente insular y según el TRLOTENC'00 tendríamos diferentes instrumentos como: directrices de ordenación, planes insulares de ordenación, planes y normas de espacios naturales protegidos, planes territoriales de ordenación y proyectos de actuación territorial. Aquí, habría que destacar las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, que afectan a la actividad turística.

Estos instrumentos de planeamiento, entre otras facultades, establecen limitaciones de uso del suelo, protegen suelos de la urbanización, fijan directrices o criterios básicos para la gestión de los Espacios Naturales Protegidos, limitan los crecimientos de suelo y establecen y definen cuales y por donde deben realizarse las infraestructuras de carácter territorial, determinan normas o criterios de coordinación administrativa de ámbito insular en los sectores de actividad económica y social de relevancia territorial, fijando criterios para la sectorización de los suelos urbanizables turísticos y definen el modelo de ordenación territorial que se propugna para una determinada isla y hacia cuya consecución deberán dirigirse coordinadamente las actuaciones públicas y privadas. A título de ejemplo podemos ver la figura 5 del Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de Gran Canaria que en su artículo 13 limita la densidad bruta para las piezas territoriales turísticas nuevas (PTTN) de la Zona Turística Litoral del Sur a 50 plazas



*alojativas* por hectárea y en la Zona Turística Litoral del Norte y en las áreas libres con equipamiento *estructurante* a 25 plazas *alojativas* por hectárea.

Figura 5. **Plano de ámbitos turísticos insulares del Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de Gran Canaria**



Fuente: Plan Territorial de Ordenación Turística de Gran Canaria.

Además, todas estas regulaciones deberán respetar las determinaciones definidas en la legislación urbanística del escalón superior de la cascada. De ahí que en un plan insular de ordenación no sería posible establecer una densidad máxima por encima de 500 habitantes por hectárea para suelos de rehabilitación o renovación o un plan territorial especial de ordenación turística no se podría determinar una reserva mínima superior a 50 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados de edificación, destinada a espacios libres públicos, dotaciones y equipamientos.

Los planes de ordenación local que se ocuparían de la ordenación del municipio y de los núcleos urbanos o ciudad concreta están en el tercer escalón de la cascada. Estos planes se encargan de clasificar el suelo, establecer la ordenación detallada de los distintas partes de la ciudad, establecer las densidades y edificabilidades máximas de las distintas zonas de la ciudad como de sus crecimientos así como establecer cuáles son o serán los diferentes usos de los mismos. La figura principal de planeamiento de esta escala en Canarias según el TRLOTENC'00 es el Plan General de Ordenación. Este tipo de planes no pueden contravenir los planes o leyes de rango superior en los escalones anteriores. De esta forma no podrán clasificar como suelos urbanizables aquellos suelos que hayan sido protegidos por el planeamiento supra local ni se podrán establecer densidades urbanas ni edificabilidades superiores a las definidas en los dos escalones superiores. Tanto los planes de escala supra-

municipal como los de ordenación local o municipal tienen entre sus características la de emplear importantes cantidades de tiempo, entre 3 y 5 años, para su elaboración dada la considerable información que tratan de manejar y la gran cantidad de determinaciones que planifican.

Los planes de desarrollo ocuparían el siguiente escalón de la pirámide o cascada. Éstos son los encargados de establecer las ordenaciones detalladas de los ámbitos delimitados por el planeamiento general de ordenación según los parámetros definidos en dicho planeamiento (edificabilidad máxima, usos, densidades, reservas de suelo para espacios libres, etc.). Ciertamente es que los planes generales de ordenación que lo determinen oportuno podrán realizar la ordenación detallada de los nuevos desarrollos de suelos en suelos urbanizables como en la transformación o regeneración de los suelos urbanos no consolidados, pero suelen únicamente ordenar de forma detallada los suelos urbanos ya consolidados. Este tipo de planeamiento de desarrollo que nos ocupa llega a establecer en muchos casos mediante sus ordenaciones detalladas las alturas máximas de la edificación, los fondos máximos edificables, los tipos de cubierta, los vuelos y retranqueos máximos de las edificaciones y, en algunos casos, hasta el color de las edificaciones o su carpintería.

En este escalón de la cascada reguladora las figuras de planeamiento de desarrollo, que serían según el TRLOTENC'00 los planes parciales de ordenación, los planes especiales de ordenación y los estudios de detalle principalmente, tienen poco margen de maniobra para ser creativos, pues los parámetros estructurales de toda la ordenación realmente ya son definidos por los planes generales de ordenación que especifican desde porcentajes de usos hasta el número máximo de metros cuadrados que pueden materializarse en el ámbito, eso cuando no deciden realizar la ordenación detallada ellos mismos.

Finalmente, en la parte más baja de la cascada se encontraría los proyectos de edificación. Estos proyectos deben de cumplir las especificaciones dictadas por los planes anteriores.

## **6. Consecuencias del actual sistema de planeamiento sobre los espacios turísticos de las Islas Canarias**

Se pregunta al final del apartado cuatro por qué la función empresarial del ser humano no ha efectuado dicha coordinación social y urbana en los espacios turísticos. Es cierto que el actual sistema de planificación no es el único causante de este desequilibrio entre la oferta y la demanda, pues existen otras variables que escapan a este estudio como políticas monetarias, políticas fiscales u otro tipo de regulaciones que también perjudican a la correcta coordinación del mercado. Sin embargo, el actual sistema de planificación urbana en las Islas Canarias, que no difiera en demasía del resto de sistemas del Estado español, todos herederos de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, sí tiene una importante responsabilidad, si no la principal, del por qué la función empresarial no efectúa su misión coordinadora y en la actualidad nos encontramos con unos espacios turísticos deteriorados y que no se adaptan a la actual demanda como veremos a continuación.

Uno de los principales problemas que se encuentra el sistema de planeamiento de orden cartesiano es el problema del conocimiento. Como vimos en el punto cuatro de este documento

existe un tipo de conocimiento disperso y no científico que es fundamental en el proceso de creación y transformación de las ciudades. Es imposible que el órgano director sea capaz de conocer en su totalidad este tipo de conocimiento, por lo que como consecuencia nos encontramos, en la mayoría de los casos, con soluciones desacertadas. Además, dicha información varía o se crea *ex-novo* constantemente por lo que dada la importante cantidad de tiempo que lleva la elaboración de un plan, por ejemplo el plan general de ordenación, cuando se aprueban o entran en vigor, normalmente, se encuentran obsoletos. Es por ello, que dado que la información es incompleta y a veces errónea o ha cambiado en el momento de entrada en vigor del plan, surgen formas urbanas que no se corresponden a las necesidades que demanda el turismo.

Como se ha comentado este tipo de planificación cartesiana o de cascada reguladora dificulta el libre ejercicio de la función empresarial. Esta función, esencialmente creativa, como hemos visto, es fundamental para la coordinación de los desajustes que surgen en los espacios urbanos. Por ello, este sistema de planeamiento no solamente no permite buscar soluciones en corto espacio de tiempo a las demandas de un sector como el turístico que se ve afectado por los continuos cambios de la demanda, como ha demostrado el estado actual de la oferta en las Islas, sino que además elimina la posibilidad de que mediante la función empresarial el ser humano descubra nuevas formas urbanas que todavía hoy no existen y que puedan satisfacer aún mejor las demandas de los turistas y competir con otros destinos.

En esta línea la función empresarial tiene como principal tarea la coordinación de los desajustes que existen en estos espacios urbanos convirtiendo dicho acto en beneficios tanto para el empresario como para el conjunto de la sociedad cuando las acciones son acertadas, y en pérdidas cuando son erróneas. Sin embargo, cuando las decisiones de la cascada reguladora son erróneas las pérdidas no son internalizadas por los que determinan dichas regulaciones y los principales perjudicados son el conjunto de personas que están buscando una determinada oferta turística en las Islas y aquellos que quieren proporcionarla.

Este planeamiento cartesiano en cascada no sólo dificulta que el empresario turístico acometa de manera correcta las modificaciones en su establecimiento para adaptarse a la demanda sino que en muchos casos terminan por excluir de la oferta distintos recintos turísticos al no poder ser modificados o adaptados a la nueva situación. Es por ello que el tejido urbano turístico va muriendo poco a poco mientras las distintas administraciones planifican en sus niveles correspondientes consumiendo una importante cantidad de tiempo. La consecuencia ha sido, como se apuntó al principio de este estudio la creación de zonas residenciales no explotadas dentro del ámbito urbano-turístico. Este cambio, movido principalmente por la incapacidad de la adaptación, produce, entre otras cosas, una pérdida de atractivo del destino en su conjunto y sus consiguientes consecuencias económicas como caída de la rentabilidad y pérdida de empleos.

Además, este sistema de planificación tiene como característica la eliminación de la propiedad privada, en el sentido jurídico más tradicional, dado que los derechos de desarrollo del suelo están nacionalizados y la asignación de los usos del suelo monopolizada por las administraciones públicas. Sin propiedad privada sería prácticamente imposible hablar de sociedades, y mucho menos de sociedades desarrolladas, por ello, podríamos afirmar que

dada la debilidad de la propiedad privada en este tipo de sistema de planificación no tenemos espacios turísticos desarrollados o adaptados a las demandas de la sociedad del siglo XXI.

Por otro lado, dado que la propiedad privada ha sido mermada surgen otros problemas como la inseguridad jurídica al estar sujetos a las posibles decisiones del órgano de planificación, la inexistencias de precios de libre mercado que impide la realización de un correcto cálculo económico (Mises, 1975) y el posible desaprovechamiento o destrucción de recursos naturales (Anderson y Leal, 1991). Los precios de libre mercado son fundamentales pues transmiten la información necesaria para que los distintos actores de nuestra sociedad tomen las correctas decisiones. Por esta razón, la información que transmiten los precios intervenidos por el planeamiento urbano es errónea y causa desajustes, desorden y descoordinación en la asignación de los usos del suelo y en la creación o transformación de espacios urbanos por parte del órgano director al realizar cálculos económicos erróneos.

Otra de las importantes consecuencias de este tipo de planificación es su efecto sobre la especulación que afecta directamente a los precios de estos espacios turísticos y que es prioritaria para la correcta coordinación entre la oferta y la demanda. La especulación tiene dos orígenes. El primero es autónomo y permite la adecuación de la oferta a la demanda en el plano *intertemporal* (especulación económica). Esta actividad especulativa consiste en comprar suelo cuando se espera una carestía futura del mismo, de modo que se compra cuando el suelo es relativamente barato y se vende cuando más falta hace, ayudando a rebajar la presión de la escasez sobre el precio. El segundo, en cambio, es inducido por las diferentes formas de intervención pública en el libre uso del suelo (especulación política). Este tipo de especulación ajeno al ámbito económico consiste en comprar suelo a bajo precio no porque se espere una futura escasez de ese tipo de suelo sino porque se está convencido de que será reclasificado.

Mientras que la especulación económica tiene efectos sociales positivos, la política es a todas luces el caldo de cultivo de la corrupción urbanística. Pues bien, este sistema de planificación ataca la economía mientras que fomenta la política con nuevas dosis de intervencionismo y arbitrariedad, incentivando así la corrupción (Melián y Calzada, 2010, 2012). Además, tratar de evitar la primera es desequilibrar el mercado y distanciar la oferta de la demanda, con los graves problemas que estas divergencias ocasionan. En cambio, tratar de evitar la segunda de una forma distinta al cese de la intervención que ha causado el problema es sentar las bases de ulteriores intervenciones que, de nuevo, descoordinarán las acciones de los agentes económicos y motivarán nuevas ocasiones para vivir de la especulación sobre futuras intervenciones (Mises, 2005).

## **7. Propuestas para la flexibilización del planeamiento urbano de los espacios turísticos y dar una mayor entrada a la función empresarial y a la creatividad**

El objetivo de este artículo no es plantear la eliminación del planeamiento urbano, ni establecer alternativas de planeamiento de orden espontáneo que giren en torno al planeamiento contractual (Melián y Calzada, 2012), ni definir nuevas ideas de planeamiento de mercado (Melián, 2011) para diseñar los futuros espacios turísticos de Canarias, sino exponer distintas propuestas para la flexibilización del planeamiento urbano en las Islas y dar una mayor entrada

a la función empresarial y creatividad para que esta pueda ejercer su papel coordinador y de esta forma poder tener espacios turísticos competitivos que satisfagan a la demanda.

Han existido sucesivas reformas legislativas en materia de urbanismo y ordenación del territorio tanto en el Archipiélago Canario como a nivel nacional, sirvan de ejemplo la Ley 1/2013, de 25 de abril, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo o el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Sin embargo, estas modificaciones o cualquiera de las anteriores no sólo no han conseguido solventar el problema que nos ocupa sino que además lo han incrementado al tratar de solucionar los males del modelo urbanístico mediante regulaciones adicionales que reducían aún más la capacidad de la oferta a adaptarse a los cambios en la demanda y han aumentado el poder arbitrario de la administración sobre el derecho de propiedad del suelo del ciudadano, fomentando así la corrupción y la lentitud de las actuaciones urbanísticas.

Ante esta situación los cambios en la legislación urbanística canaria para transformar principalmente su sistema de planeamiento ultra intervencionista, especialmente en las áreas turísticas, no deben ser los de realizar nuevas reformas del modelo en la misma dirección que hasta hoy para tratar una vez más de parchear los problemas creados con nuevas intervenciones que compliquen aún más el sistema, añadiendo nuevos trámites y mayores tiempos de espera que suele llevar consigo cambios en la actitud de los agentes económicos que hacen totalmente inútiles los intentos del legislador por solucionar el problema mediante regulaciones (Peltzman, 2007), sino dar entrada a un planeamiento urbano más orientativo y flexible que rompa con más de 50 años de marginación y exclusión de la ciudadanía en las decisiones relativas al suelo, simplificando además el modelo tanto en lo que se refiere a los trámites como a los tiempos de espera.

Por todo ello, las propuestas que se hacen son las siguientes: devolver el papel protagonista de la ciudadanía, reforzar el derecho de propiedad privada, flexibilizar el planeamiento, reducción de cargas, simplificación de la clasificación del suelo y proyección del medio ambiente, un modelo voluntario de gestión urbanística, la incorporación de la licencia directa y refundar el del sistema con la Constitución española como marco global.

### *7.1 Devolver el papel protagonista de la ciudadanía*

Una buena reforma en esta materia debe de pasar por devolver a la ciudadanía el papel protagonista en el proceso de transformación, regeneración y creación de los espacios urbanos turísticos. La maraña reguladora descrita en los apartados anteriores ha limitado enormemente el derecho de propiedad y ha impedido que los propietarios atiendan las necesidades de los ciudadanos y de los turistas, por ello, debe ser sustituida por sencillas normas que permitan la solución de esos problemas urbanísticos reales como ocurre en otros países como Reino Unido donde el derecho de propiedad del suelo tiene un mayor protagonismo (Lee et al, 2013). Por esta razón, el derecho de propiedad de todo ciudadano sobre el suelo legítimamente adquirido tiene que ser la piedra angular de una nueva legislación urbanística en las Islas Canarias para solucionar los problemas que se han planteado en este estudio.



En adición, la predominancia del interés general sobre el interés individual que toda ley debe atender no puede sin embargo implicar que el interés general prime sobre el derecho individual. De hecho, el buen funcionamiento de un urbanismo más democrático, con el ámbito de toma de decisiones más cercano a la ciudadanía, requiere del respeto escrupuloso de los derechos individuales. En otras palabras, no hay mayor interés social que el estricto respeto de los derechos individuales (Hayek, 1975).

## 7.2 Reforzar el derecho de propiedad

El reforzamiento de la propiedad privada en el campo del suelo ayudaría a anteponer la libertad de elección de los ciudadanos y de los demandantes turísticos a la voluntad de políticos y funcionarios. De este modo, el ejercicio de la libre función empresarial en materia urbanística permitiría un crecimiento coherente con la demanda real que a su vez fomentaría un crecimiento económico sostenible y una generación de empleo de elevada calidad ligada a la variedad de formas urbanas-turísticas que surgen en el mercado. Este proceso de crecimiento armónico choca frontalmente con la uniformidad típica de la planificación actual de los espacios turísticos donde los ciudadanos y arquitectos son meros objetos pasivos que se limitan a acatar la cascada regulatoria inflexible y ajena a la voluntad de las partes (propietarios, promotores y consumidores).

De acuerdo con estos principios, en una nueva legislación en materia urbanística se tiene que situar al ciudadano como protagonista del proceso urbanístico, como se comentó en el punto anterior, reforzando la protección de los derechos de propiedad.

## 7.3 Flexibilizar el planeamiento y reducción de cargas

La flexibilización del planeamiento debe ser uno de los objetivos prioritarios si queremos que la creatividad y la función empresarial ejerzan su misión coordinadora. Por ello, los planes deben pasar a ser mucho más orientativos y perder su eminente carácter coercitivo. Las aprobaciones del planeamiento se deben volver más directas y menos discrecionales. Una posible modificación podría ser la siguiente: Planes de Infraestructuras de escala insular (PII), que definan las redes estructurales de esa misma escala; Planes Generales a escala municipal (PG), que definan las redes *estructurantes* y únicamente la situación del suelo común (urbano o rústico) así como la ordenación pormenorizada en el suelo en situación de urbano pero dejando la puerta abierta a su transformación; los Planes de Desarrollo Urbanístico (PDU), cuyo objeto sería el de establecer la ordenación pormenorizada en suelo común en transformación y serían promovido principalmente por los privados; y otros tipos de planeamientos más específicos como los Planes Especiales (PE) y los Estudios de Detalle (ED).

Además, para poder conseguir una mejor flexibilidad del planeamiento, la reducción de las cargas y cesiones en esta materia sería otra de las reformas necesaria. Esta minoración permitiría una mayor rapidez en la toma de decisiones por parte de los agentes que buscan satisfacer la demanda de sus conciudadanos en el mercado así como una mayor flexibilidad



ante los continuos cambios en las características de esa demanda por parte de la ciudadanía. Para ayudar a lograr esa flexibilidad, los planes generales debían ser orientativos como lo es en muchos países europeos o americanos y podrían ser modificados por iniciativa de los propietarios por medio de procesos marcados por la transparencia, por una mayor simplicidad y por la reducción de tiempos y trámites.

#### *7.4 Simplificación de la clasificación del suelo y protección del medio ambiente*

La clasificación del suelo en Canarias al igual que el resto del territorio español es el procedimiento utilizado para asignar y regular los derechos de propiedad en el suelo. Actualmente en las Islas existen tres clases principales: urbano, urbanizable y rústico. Estas clases de suelo a su vez se subdividen distintas categorías como suelo urbano consolidado o no consolidado, suelo sectorizado o no sectorizado y otras muchas en los suelos rústicos de protección. En estas tres clases de suelo y sus correspondientes categorías los derechos de propiedad están totalmente regulados por el planeamiento. Por esta razón, se tendría que simplificar la clasificación del suelo, con dos posibilidades clasificatorias: protegido o común.

Además, en las áreas turísticas que estarían dentro del suelo común, con una demanda menos estable que en los suelos de usos residenciales, terciarios o industriales, debería existir una mayor protección de los derechos de propiedad con, probablemente, un estatuto jurídico propio que incentive mediante la seguridad jurídica la inversión en Canarias para poder transformar y regenerar nuestros espacios turísticos obsoletos. Por otro lado, para favorecer al medio ambiente, pieza fundamental en el territorio canario, el planeamiento no debería proteger ni regular los suelos protegidos, y éstos deben ser establecidos y regulados por ley. De esta forma también se eliminaría la especulación política en este ámbito y con ella la corrupción.

#### *7.5 Un nuevo modelo de gestión voluntario*

En cuanto a la ejecución del planeamiento o gestión urbanística debemos cambiar el sistema actual por uno voluntario de compensaciones donde los protagonistas son los propietarios de suelo. De este modo, se reduciría la importancia de la ejecución coercitiva como sistema de ejecución del planeamiento en beneficio del sistema voluntario de la compensación privada.

No obstante, se podrían mantener los sistemas públicos de expropiación y cooperación, limitándose el uso de la expropiación a casos excepcionales. La figura del agente urbanizador debería ser eliminado al tratarse de un sistema que atenta de forma directa contra los derechos de propiedad de los ciudadanos y que ha sido denunciado en los tribunales europeos.

#### *7.6 Licencias directas*

Los tiempos de obtención de licencias hoy en día son unos de los principales problemas que nos encontramos a la hora de iniciar la transformación o regeneración urbana. Estas licencias tardan más de un año en muchos casos y en pocos llegan a concederse entre tres y seis meses. Esto hace que las Islas Canarias pierdan competitividad a la hora de abrir un negocio

por culpa de los enormes plazos que se deben cumplir incluso para hacer la mínima obra de reforma frente a otros destinos turísticos. Además el sistema actual de licencias incentiva la corrupción como hemos podido comprobar en los últimos años con cobros por parte de los políticos y los funcionarios públicos para agilizar las mismas.

Por todo ello, en lo referente a la disciplina urbanística se debería incorporar la licencia directa en las obras de edificación como existe en otros países desarrollados, que representan una notable simplificación en cuanto a trámites y tiempos de espera.

### *7.7 Refundación del sistema con la Constitución como marco global*

Los principios generales y particulares de la actividad urbanística de la Comunidad Autónoma de Canarias tendrían que estar de acuerdo con los principios de la Constitución española. En particular, se debe apoyar en la propiedad privada y la libertad de empresa en el marco de una economía de libre mercado para devolver el protagonismo de los procesos urbanísticos a la ciudadanía, especialmente en los espacios eminentemente turísticos. La intención sería establecer un sistema más sencillo, flexible y transparente que permitiera a la sociedad civil impulsar la evolución sostenible de las formas urbanas, la mejora de su medio ambiente y de la calidad de vida en las ciudades, así como la conservación y el enriquecimiento del patrimonio.

También, una nueva legislación urbanística de estas características no sólo contribuiría a dar entrada a la creatividad y a la función empresarial para así reconstruir los espacios turísticos deteriorados en las Islas sino que además dicha regeneración se podría convertir en el motor del nuevo modelo económico basado en la innovación y el desarrollo en este campo que sólo es posible conseguir gracias a la participación responsable de la ciudadanía en general y de los propietarios en particular.

## **8. Conclusiones**

En las Islas Canarias, donde el sector turístico representa más del 30% del PIB, nos encontramos con una oferta de alojamiento turístico que supera los 20 años de existencia en un 77% y tan sólo el 7% tiene menos de 10 años. Además, los inmuebles que superan los 25 años de antigüedad, que son más 44%, necesitan una rehabilitación parcial o total. A esto hay que sumar que muchos de los establecimientos de más baja categoría han sido excluidos de la oferta por la baja demanda en los mismos y muchos han sido transformados en uso residencial. Por ello, el tejido urbano de la ciudad turística se encuentra deteriorado y ha ido perdiendo competitividad con respecto a otros tejidos turísticos por lo que necesita una importante remodelación. Por otro lado, la demanda turística es cada día más exigente por la entrada de nuevos destinos en el mercado global y el incremento de la riqueza en los países en desarrollo que antes estaban excluidos del mercado. Las preferencias de los turistas han variado considerablemente en unos pocos años y son los establecimientos de mayor categoría los que más se solicitan, los que más ocupados se encuentran y los que más días de estancia tienen. Por todo ello, nos encontramos con una oferta turística obsoleta que no satisface a la demanda debido a la escasez de inmuebles de alta calidad y a la no renovación y transformación de los alojamientos de menor categoría.

Es la función empresarial del ser humano la que coordina los desajustes que existen en la sociedad y por ende de las ciudades, para convertirlos en beneficios tanto para el que emprende la acción de coordinación como para el conjunto de la sociedad como se ha expuesto en el trabajo. Sin embargo, nos encontramos ante un sistema de planificación urbana central extremadamente regulado en cascada que tiene, entre otras, las siguientes consecuencias: reducción de la creatividad y restricción de la *empresarialidad* o función empresarial. Al estar el libre ejercicio de la función empresarial restringido, se dificulta la correcta coordinación de la oferta y la demanda de los espacios turísticos de las Islas Canarias lo que conlleva a la congelación de estos espacios y al impedimento de su regeneración y adaptación a las nuevas necesidades que provocan una importante distorsión entre la oferta y la demanda.

Por lo expuesto, para que los espacios turísticos dejen de ser obsoletos, no competitivos y satisfagan a la demanda es necesario un cambio considerable en el sistema de planeamiento urbano, especialmente en estas áreas turísticas, donde se permita que la función empresarial pueda ejercer su papel coordinador. Las modificaciones en el sistema de planeamiento deberían reforzar los derechos de propiedad privada y la libertad de empresa en el marco de una economía de libre mercado de acuerdo con la Constitución Española para devolver el protagonismo de los procesos urbanísticos a la ciudadanía. Igualmente tendríamos que tener un planeamiento más flexible y procedimiento más sencillo, menos cargas, con una ejecución del mismo voluntaria y que permitiría una mayor entrada del libre ejercicio de la función empresarial para que las descoordinaciones existentes entre la oferta y la demanda se ajusten a través de una regeneración de los espacios turísticos canarios.

## Bibliografía

ANDERSON, T.L. y LEAL, D.R. *Free Market Environmentalism*. San Francisco, California: Pacific Research Institute for Public Policy. 1991.

BOTE GÓMEZ, V. *El desarrollo del turismo en España: cambio de rumbo y oportunidades científicas*, En: Revista Valenciana de Estudios Autonómicos, 25, 29-43, 1998.

CÁCERES, E. y PALOP, J. *Estudio de las condiciones y características de la planta alojativa turística de playa del Inglés. Gran Canaria*. Cabildo de Gran Canaria. 2007.

FLORES, D. BARROSO, M. Y PULIDO, J.I. *La demanda turística internacional. Medio siglo de evolución Internacional*. En: XIV Reunión de Economía Mundial. Universidad de Jaén, 2012.

GONZÁLEZ, G. *Evolución y retos del sector hotelero en España*. En: C.U.N.E.F. Universidad Complutense de Madrid, Tesis Doctoral, 2012.

HAYEK, F.A. *Economics and Knowledge*. En: *Economica* IV, 33-54, 1937.

HAYEK, F.A. *The Use of Knowledge in Society*. En: American Economic Review, XXXV, 4, 519-30, 1945.

HAYEK, F.A. *Law, Legislation and Liberty*. London: Routledge. 1975

HERNÁNDEZ, R. y SANTANA A. *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*. En: Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de La Laguna. 2010.

HUERTA DE SOTO, J. *Socialismo, Cálculo Económico y Función Empresarial*. Madrid: Unión Editorial. 1992.

KIRZNER, I. *Competition and Entrepreneurship*. Chicago: The University of Chicago Press. 1973.

KIRZNER, I. *Perception, Opportunity and Profit*. Chicago: The University of Chicago Press. 1979.

KIRZNER, I. *Discovery and the Capitalist Process*. Chicago: The University of Chicago Press. 1985.

LEE, S., WEBSTER, C., MELIAN, G., CALZADA, G. y CARR, R. *A Property Rights Analysis of Urban Planning in Spain and UK*. En: European Planning Studies, 21, 10, 1475–1490, 2013.

LEY 1/2013, de 25 de abril, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

MELIAN, G. *Different ways to Design a Free Market City*. En: The Future of the Free Cities Conference. Honduras, 2011.

MELIAN, G. y CALZADA, G. A legal and economic study of the new Consolidated Text of the Land Use Act of 2008 in Spain. En: Land Use Policy, 27, 4, 1091-1096, 2010.

MELIAN, G. y CALZADA, G. Freedom, creativity and the future of cities. En: Procesos de Mercado, IX, 1, 51-72, 2012.

MISES, L. von. *Economic Calculation in the Socialist Commonwealth*. En: Collectivist Economic Planning, editado por F.A. Hayek. Clifton: Augustus M. Kelley, 1975.

MISES, L. von. *Burocracia: gestión empresarial frente a gestión burocrática*. Unión Editorial, Madrid, 2005.

PELTZMAN, S. *Regulation and the Wealth of Nations*. En: New Perspectives on Political Economy. 3, 2, 185 – 204, 2007.

REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

RODRÍGUEZ, S., DÁVILA, D., RODRÍGUEZ, A. Y TEJERA, M. *Determinantes de la demanda de turismo vacacional en las Islas Canarias*. En: Investigaciones Regionales, 3, 81-98, 2002.

SIMANCAS, M. y GARCÍA, J.I. *La residencialidad: ¿la alternativa a la oferta alojativa extrahotelera de Canarias?* En: Turismo, Volumen 3-4, 13-21, 2011.

SIMANCAS, M. *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, 27, 875-906, 2011.

TALÓN, P., GONZÁLEZ, L. y FIGUEROA, C. *La nueva realidad del sector hotelero español*. En: Empresa global y mercados locales, Vol. 2 (20-26), 2007.

