NORMAS TÉCNICAS DE PLANEAMIENTO DE USO TURÍSTICO
MEMORIA DE TRABAJOS PREVIOS

ÁNGEL CARO CANO - JOAQUÍN MAÑOSO VALDERRAMA – JUSTO FERNÁNDEZ DUQUE

Las Palmas de Gran Canaria- 15 junio 2021

Gobierno de Canarias
Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes

gesplan

CARO & MAÑOSO
FERNÁNDEZ DUQUE
ARQUITECTURA Y URBANISMO

Consideraciones previas

El objeto principal de este documento es la exploración y aportación de materiales de trabajo de naturaleza jurídica y técnica sobre el Uso Turístico del suelo, y el papel que éste ha de tener en el conjunto de las Normas Técnicas de Planeamiento de Canarias (NTPC).

El punto de partida lo conforma un abigarrado y extenso conjunto de leyes, normas e instrumentos de planeamiento que, en mayor o menor medida, ya desarrollan de modo pormenorizado la mayor parte de criterios, objetivos, parámetros e indicadores, todos ellos de obligada aplicación y cumplimiento en la ordenación territorial de la actividad turística (LOTC_95, DOT_03, LRMTC_13-, PIO/PTEOTI).

Entendemos las NTPC como herramienta necesaria con la que unificar los criterios técnicos que han de regular la elaboración de todo el planeamiento urbanístico y territorial de aplicación en Canarias, su terminología y fijación de conceptos urbanísticos. Se redactan en cumplimiento del vigente marco legal (art. 141_ LSENPC, arts. 66-67_RPC), avanzando en la estrategia normativa de ***normalización técnica*** de los instrumentos de planeamiento, dirigida hacia un ***urbanismo responsable***, que alcance mayor ***simplificación***, ***transparencia*** y ***seguridad jurídica***.

Estructura y contenido del documento

1. El marco general de la LSENPC.

2. El uso turístico en la legislación urbanística: antecedentes y el marco legal sectorial en Canarias.
    - LTC_95, DOT_2003, LRMTC_2013.
    - Destinos Turísticos Obsoletos y los PMMI; Residencialización y uso vacacional de la residencia.

3. El uso turístico y los instrumentos del planeamiento territorial y urbanístico.

    ❑ Planificación territorial y áreas turísticas.
    - Áreas litorales y nuevos destinos
    - Áreas rurales, urbanas y metropolitanas;
    - Áreas naturales protegidas, medio natural y turismo
    - Ciudades históricas
    - Densidad poblacional y parámetros de calidad turística de naturaleza urbanística
    - Límites cuantitativos, ritmos de crecimiento y Zonas saturadas o desequilibradas
    - Reconversión de establecimientos alojativos (Baleares y Canarias)
    - La ordenación del crecimiento turístico y zonas de uso preferente

    ❑ Los PIO y el uso turístico: PTEOTI, Islas Verdes (especialidad), Estándares e indicadores, Capacidad de carga y gestión de flujos en el marco legal de Canarias.

4. Infraestructuras básicas y el uso turístico.

5. Logística y actividad turística.

6. Residencialización y vivienda en áreas turísticas.

- Necesidad de vivienda asequible en áreas turísticas
- Residencialización y renovación de ámbitos turísticos
- Vivienda vacacional en ámbitos turísticos

7. Espacio urbano turístico: elementos para su estudio y análisis.

- Análisis de ocupación del suelo en las áreas turísticas
- Ordenación de zonas de preferente uso turístico, mezcla de usos, espacio libre y complejidad urbana en el ámbito turístico
- Criterio de separación de usos residenciales y turísticos: el problema de la residencialización
- Continuidad espacial y funcional del itinerario turístico

8. Mejora de la calidad de urbanización y edificación turística

- Parámetros y determinaciones relativos a la urbanización y edificaciones de uso turístico
- Actuaciones de rehabilitación urbana en zonas turísticas degradadas
- Islas Baleares y los Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOT)
- Parámetros, normativa turística y planeamiento territorial en Canarias: el Decreto de estándares.
- Planeamiento Territorial de ámbito insular en Canarias
- Criterios de reconversión de establecimientos de uso turístico: la técnica balear y las DOT y la LRMTC

9. Conclusiones

- El problema
- Características de la ordenación territorial del turismo en las NTPC
- Principios de ordenación y medidas de viabilidad operativa en las NTPC

10. Criterios y medidas de ordenación de los usos turísticos en las NTPC

- Objetivos y criterios de la ordenación
  - ✓ Conceptos y definiciones
  - ✓ Criterios generales de la ordenación territorial de la actividad turística
  - ✓ Implantación de nuevas áreas urbanas turísticas
  - ✓ La implantación de establecimientos turísticos
  - ✓ Reconversión de los núcleos existentes
- Contenido y alcance de la ordenación de los usos turísticos en las NTPC
  - ✓ Ámbitos de referencia turísticos
  - ✓ Suelos urbanizables turísticos
  - ✓ Directrices de delimitación y ordenación de los nuevos desarrollos turísticos
  - ✓ Condiciones de los establecimientos turísticos
  - ✓ Ordenación de los núcleos turísticos existentes
- Directrices sobre contenido de los instrumentos de ordenación territorial especial de la actividad turística: Información y Ordenación

10. Criterios y medidas de ordenación de los usos turísticos en las NTPC

- Objetivos y criterios de la ordenación
  - ✓ Conceptos y definiciones
  - ✓ Criterios generales de la ordenación territorial de la actividad turística
  - ✓ Implantación de nuevas áreas urbanas turísticas
  - ✓ La implantación de establecimientos turísticos
  - ✓ Reconversión de los núcleos existentes
- Contenido y alcance de la ordenación de los usos turísticos en las NTPC
  - ✓ Ámbitos de referencia turísticos
  - ✓ Suelos urbanizables turísticos
  - ✓ Directrices de delimitación y ordenación de los nuevos desarrollos turísticos
  - ✓ Condiciones de los establecimientos turísticos
  - ✓ Ordenación de los núcleos turísticos existentes
- Directrices sobre contenido de los instrumentos de ordenación territorial especial de la actividad turística: Información y Ordenación
- Esquema de normas técnicas de planeamiento urbanístico de uso turístico

Metodología de trabajo y objetivos

El objeto de las NTP es establecer las pautas que al respecto han de regir los instrumentos de planeamiento urbanístico en la ordenación del uso turístico, en aplicación de lo establecido en la Ley 4/2017 (LSENPC) y la Ley 2/2013 (LRMTC).

En las NTP se han de establecer criterios y medidas que se han de adoptar para ordenar los usos turísticos, teniendo en cuenta la dimensión jurídica, ambiental, económica, social, territorial y poblacional, que sin duda condicionan el alcance y el marco de aplicación, teniendo en cuenta los escenarios o situaciones posibles, y las pautas que han de contemplarse en cada ellos.

A estos efectos es necesario identificar y caracterizar con precisión el material jurídico y técnico ya existente, y que deba formar parte de estas las NTP, de aplicación genérica para todo el territorio autonómico; y qué aspectos se han de complementar y/o precisar, no recogidos o inadecuadamente reflejados en los instrumentos vigentes.

Principios rectores de las NTPC

La finalidad de la ordenación de la actividad turística es contribuir a racionalizar, modernizar y consolidar la oferta turística en el ámbito regional e insular, para posibilitar el mantenimiento de su competitividad.

A tal efecto, entendemos la singularidad de cada territorio insular como parte de una oferta turística global, habilitando para ello un conjunto de mecanismos y medidas que orientan distintos campos de competencia regional, sectorial e insular de la actividad turística en su implantación urbanística y territorial, en aplicación de cuatro **principios básicos** sobre **cuatro ámbitos de actuación conceptual**:

- ***Sostenibilidad del uso turístico*** en relación con el territorio;
- ***Calidad*** de la ***oferta turística***;
- ***Rentabilidad*** social y económica;
- ***Calidad*** del ***espacio turístico***.

Criterios generales de las NTPC

Hasta ahora, la oferta turística se ha basado en la creación de establecimientos alojativos en el marco de áreas urbanas turísticas proyectadas y gestionadas desde una perspectiva urbanística, con criterios fundamentalmente inmobiliarios, de mayor peso que los vinculados a una configuración racional de la oferta turística insular, destacando lo que denominamos *áreas urbanas turísticas convencionales*.

Por otra parte, la intervención de los PIO/PTEOTI en la dinámica de ampliación de las áreas urbanas turísticas existentes, y en la creación de nuevas áreas urbanas y establecimientos turísticos, se ha desarrollado a través de cuatro procedimientos complementarios básicos:

1. **Limitando la ampliación de núcleos existentes y creando nuevas áreas urbanas turísticas**, fuera de las cuáles sólo pueden establecerse establecimientos aislados mediante procedimientos singulares sobre el suelo rústico o urbano.

2. Limitando la implantación de áreas urbanas turísticas convencionales, bien completando los núcleos existentes, o mediante su regeneración y/o esponjamiento.

3. Subordinando la autorización de la ampliación de núcleos turísticos o la implantación de nuevas áreas urbanas turísticas a la previa **comprobación de la conveniencia de desarrollo** de un proyecto de explotación turística que justifica la transformación del suelo.

4. Estableciendo un conjunto de **condiciones de obligado cumplimiento para las áreas urbanas**, o en su caso, garantizando una **calidad mínima en la implantación de los establecimientos**.

Criterios generales de las NTPC

Ante esta situación, el eje principal es la intervención sobre los núcleos turísticos existentes (TF, GC, LZ y FV), siendo esencial el impulso de estrategias específicas de intervención para su mantenimiento y recualificación.

Teniendo en cuenta los distintos procesos que intervienen en la configuración de la oferta turística de carácter insular y regional, las NTP para este uso establecerán ***indicadores*** y ***parámetros de diagnóstico***, ***ordenación***, ***gestión*** y ***seguimiento*** para el desarrollo de políticas de actuación territorial, especialmente importantes en tanto afecta a su adecuación a cada ámbito insular como componente principal.

En cualquier caso, técnicamente las NTPC habrán de seguir también los siguientes ***criterios y principios*** que rigen en la vigente LSENPC:

- ***Simplificación***, ***racionalización*** y ***actualización de las reglas*** aplicables para la protección, ordenación y utilización del territorio, con ***eficacia*** y ***aplicación directa***.
- ***Eficacia***, **eficiencia** y ***sostenibilidad social***, ***económica***, ***ambiental***, además de la necesaria ***sostenibilidad administrativa***, imprescindible para la correcta aplicación de los marcos legales.
- ***Garantía de legalidad***, ***proporcionalidad*** y ***menor*** intervención, a partir de la necesaria lealtad institucional, mínimo contenido necesario y máxima simplicidad;
- ***Principios*** reguladores de desarrollo territorial y urbano de la ***legislación estatal***, adaptados a la realidad insular.

Criterios generales de las NTPC

Ante esta situación, el eje principal es la intervención sobre los núcleos turísticos existentes (TF, GC, LZ y FV), siendo esencial el impulso de estrategias específicas de intervención para su mantenimiento y recualificación.

Teniendo en cuenta los distintos procesos que intervienen en la configuración de la oferta turística de carácter insular y regional, las NTP para este uso establecerán ***indicadores*** y ***parámetros de diagnóstico***, ***ordenación***, ***gestión*** y ***seguimiento*** para el desarrollo de políticas de actuación territorial, especialmente importantes en tanto afecta a su adecuación a cada ámbito insular como componente principal.

En cualquier caso, técnicamente las NTPC habrán de seguir también los siguientes ***criterios y principios*** que rigen en la vigente LSENPC:

- ***Simplificación***, ***racionalización*** y ***actualización de las reglas*** aplicables para la protección, ordenación y utilización del territorio, con ***eficacia*** y ***aplicación directa***.
- ***Eficacia***, **eficiencia** y ***sostenibilidad social***, ***económica***, ***ambiental***, además de la necesaria ***sostenibilidad administrativa***, imprescindible para la correcta aplicación de los marcos legales.
- ***Garantía de legalidad***, ***proporcionalidad*** y ***menor*** intervención, a partir de la necesaria lealtad institucional, mínimo contenido necesario y máxima simplicidad;
- ***Principios*** reguladores de desarrollo territorial y urbano de la ***legislación estatal***, adaptados a la realidad insular.

Criterios específicos de las NTPC

A. **Condiciones de implantación de nuevas áreas urbanas tu**rísticas, especialmente adecuadas para ser soportes de la actividad turística alojativa (Ámbitos de Referencia Turística), protegidas de la implantación de otros usos que puedan ser incompatibles con ella (como la actividad industrial), o consumir el espacio que pueden llegar a necesitar (como el uso residencial).

B. **Condiciones de implantación de establecimientos turísticos** (en áreas urbanas y en suelo rústico).

C. **Condiciones mínimas de calidad y directrices de diseño** de los establecimientos que conforman la oferta turística alojativa y usos complementarios, de aplicación tanto para rehabilitación y regeneración de lo existente, como en las nuevas áreas y establecimientos turísticos.

D. **Condiciones de reconversión de los núcleos existentes**, a partir de las condiciones materiales, morfotipológicas, legales y administrativa en que se encuentran, y el papel en cada caso en la oferta comarcal e insular, con especial atención a las Operaciones Singulares Estructurantes o similares en la reforma interior de los núcleos turísticos más antiguos.

Alcance de las NTPC

I. **Regulación** de la ampliación de la clasificación de **nuevo suelo con destino turístico** y de la producción de **nueva oferta alojativa**, con la que se pretende el mantenimiento y/o mejora de la calidad y cantidad de la oferta de los núcleos turísticos existentes mediante operaciones de rehabilitación y renovación del tejido urbano y de la planta alojativa.

II. Directrices generales de planificación territorial y sectorial del uso turístico regional e insular, con especial atención al **contenido complementario de la oferta**, y la **utilización racional y sostenible de los recursos** naturales y culturales vinculados al turismo, en aplicación y desarrollo de la Ley 19/2003 (DOT).

III. Identificación, delimitación y caracterización de los **Ámbitos de Referencia Turísticos** (ART), estableciendo para cada uno de ellos la admisibilidad de los distintos tipos de implantaciones y las condiciones que han de cumplir en cada caso. Además, las NTPC de uso Turístico harán especial referencia a:

a) Ampliación de núcleos turísticos existentes e implantación de Complejos Turísticos (densidad y procedimiento);

b) Implantación de establecimientos fuera de los ámbitos de referencia turísticos;

c) Limitaciones de uso en los Ámbitos de Referencia Turísticos.

Alcance de las NTPC

IV. Condiciones que se han de cumplir en la **sectorización de los suelos urbanizables turísticos**, y directrices para la **delimitación y ordenación de los nuevos desarrollos turísticos** (estándares y condiciones mínimas de dotaciones, equipamientos, oferta complementaria, infraestructuras y servicios de la urbanización):

- Parámetros mínimos de calidad, capacidad y ocupación máximas, condiciones sobre admisibilidad y compatibilidad de los usos;
- Estándares mínimos de espacios libres, dotaciones y equipamientos;
- Adecuación y justificación a la normativa sectorial en las nuevas áreas urbanas turísticas.
- Capacidad y ocupación máximas de las áreas y actuaciones turísticas de nuevo desarrollo.
- Admisibilidad y compatibilidad de usos en las áreas y actuaciones turísticas.

V. Condiciones que deben cumplir los **establecimientos turísticos**, y los criterios y directrices que deben observar la ordenación detallada de los **planes urbanísticos**:

- Condiciones generales de aplicación a los establecimientos turísticos alojativos.
- Condiciones de implantación de establecimientos turísticos en áreas urbanas y en suelo rústico.
- Condiciones de los establecimientos turísticos de naturaleza, de turismo rural.
- Condiciones de los campamentos de turismo y de los establecimientos turísticos recreativos.

Alcance de las NTPC

VI. Directrices para la **ordenación de los núcleos turísticos existentes**, regulando la metodología para su tratamiento de acuerdo a los diferentes tipos o supuestos posibles y a los objetivos concretos que deben atenderse en cada caso.

VII. Directrices de **coordinación de la política turística**, dirigidas tanto al desarrollo de Estrategias y Programas de Actuación para propiciar la consecución de los objetivos sectoriales, como a la gestión, control y autorización de los procesos que influyen en la conformación de la oferta turística.

Contenido de las NTPC (uso Turístico)

1. Parámetros y estándares: limitaciones espaciales y al crecimiento poblacional
    - Sobre la ratio turística
    - Sobre los índices de intensidad de uso residencial y turístico
    - Sobre el estándar de densidad
    - Sobre el esponjamiento en zonas turísticas consolidadas y maduras

2. Rehabilitación y mejora de infraestructura alojativa e instalaciones existentes
    - Sobre la planta alojativa existente (extrahotelera y hotelera): mejora de la calidad
    - Residencialización del uso turístico extrahotelero: criterio y límites
    - Vivienda vacacional en las áreas turísticas: criterio y límites
    - Sobre la mejora de los equipamientos al servicio del turismo
    - Sobre la mejora de la calidad del espacio de uso público al servicio del turismo
    - Sobre la modernización de establecimientos complementarios del turismo

3. Dotación de equipamientos y servicios para el turismo: socioculturales, sanitarios, deportivos, informativos, de ocio activo, etc.

Normas Técnica de Planeamiento (uso Turístico)

4. Dotación de infraestructuras

- Sobre el ciclo del agua: suministro, distribución y consumo, reciclado y regeneración
- Sobre el ciclo de la energía: generación y suministro, distribución y consumo
- Ciclo de los residuos: generación y tratamiento en el espacio turístico
- Sobre la movilidad integral y sostenible en el espacio turístico: modos en el trasporte público y privado, intercambiadores modales, aparcamiento, movilidad y equipamiento de uso público, planes de movilidad sostenible de los establecimientos turísticos, etc.
- Sobre las telecomunicaciones, sociedad digital y el espacio turístico.

5. Logística y actividad turística: almacenamiento y distribución

- Logística inversa y reciclaje en la actividad turística
- Indicadores de generación de actividad y empleo
- Indicadores de movilidad sostenible en la distribución

6. Sostenibilidad social y económica de los usos turísticos e indicadores de seguimiento:

- Evaluación de viabilidad y sostenibilidad económica,
- Generación de puestos de trabajo directos e indirectos
- Demanda inducida de vivienda

ESQUEMA NORMATIVO

TÍTULO PRELIMINAR

Antecedentes, pertinencia de las normas y exposición de motivos

TÍTULO I. Generalidades

1. Objeto
2. Marco legal: Legislación nacional y autonómica; Agendas internacionales
3. Marco conceptual y definiciones
4. Cuestiones transversales
5. Ámbitos prioritarios de la política turística relevantes a estas NTP

TÍTULO II. Criterios para incorporar Normas Técnicas de uso Turístico en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística

1. Criterios para incorporar el uso turístico en la ordenación territorial
2. Criterios para incorporar el uso turístico en la ordenación urbanística
3. Criterios para incorporar el uso turístico en las áreas de rehabilitación
4. Criterios para incorporar el uso turístico y las infraestructuras básicas
5. Movilidad y transporte
6. Logística y uso turístico
7. Diseño urbano y espacial: la calidad y seguridad de los servicios y el espacio público.
8. Parámetros de urbanización turística

ESQUEMA NORMATIVO

TÍTULO III. Guía de aplicación para la correcta integración del uso turístico en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

1. Planificación territorial y áreas turísticas
    - Áreas litorales
    - Áreas urbanas y metropolitanas
    - Áreas rurales
    - Áreas naturales protegidas
    - Ciudades históricas
    - Densidad poblacional y parámetros de calidad turística de naturaleza urbanística
    - Límites cuantitativos y ritmos de crecimiento
    - Zonas saturadas o desequilibradas
    - Ordenación de zonas de preferente uso turístico
2. Normas Técnicas de indicaciones específicas y documentación sobre género en los instru-mentos de planeamiento territorial y urbanístico.
    - Directrices de Ordenación Territorial
    - Planes Territoriales.
    - Planes de Suelo Rústico
    - Planes Especiales de ordenación del territorio
    - Plan General Municipal: Plan General Estructural y Plan General Detallado
    - Planes Especiales
    - Catálogos e Inventarios
    - Planes Parciales, Estudios de detalle y Ordenanzas municipales

DISPOSICIONES: Adicionales, Transitorias, Derogatorias y Finales.

CARO & MAÑOSO
FERNÁNDEZ DUQUE
ARQUITECTURA Y URBANISMO