

**LOS HOTELES DE CUATRO, CINCO Y CINCO ESTRELLAS GRAN LUJO COMO  
EXCEPCIÓN A LA MORATORIA TURÍSTICA CANARIA.**

**Janet Álvarez Moleiro**

**SUMARIO**

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	
<b>2. LA MORATORIA TURÍSTICA</b>	
2.1. Definición y objetivos.....	2
2.2. Cronología de la normativa vinculada directa o indirectamente a la moratoria turística .....	3
<b>3. LAS EXCEPCIONES: HOTELES DE 4, 5 ESTRELLAS Y 5 ESTRELLAS GRAN LUJO</b>	
3.1. La admisión de excepciones .....	18
3.2. El análisis de los hoteles de cuatro y cinco estrellas en las sucesivas normas	19
<b>4. LA MORATORIA: CAUTIVADA Y CAUTIVA DE LAS EXCEPCIONES.</b>	
4.1 Las contradicciones.....	31
4.2 La moratoria desde un punto de vista formal. ....	32
4.3 La bases de las excepciones: Sostenibilidad, frente a calidad o control del mercado.....	34
4.4 El diferente trato de los hoteles de cinco estrellas, cinco estrellas gran lujo, proyectos de interés general y la posibilidad de los hoteles de categoría superior.....	38
4.5. Otras singularidades.....	42
<b>5. CONCLUSIONES.</b>	
<b>6. BIBLIOGRAFÍA.</b>	

## 1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo versa sobre el tratamiento de los hoteles de cuatro estrellas, cinco estrellas y cinco estrellas gran lujo, como excepción particularmente consentida a lo largo de la legislación que conforma lo que hoy conocemos como moratoria turística canaria.

## 2. LA MORATORIA TURÍSTICA

### 2.1. Definición y objetivos

La moratoria turística canaria surge como reacción ante un incremento exponencialmente peligroso de la construcción de camas y se fundamenta en “parar para pensar” de manera transitoria, esto es, suspender la construcción de camas hasta diseñar un nuevo modelo turístico.

El procedimiento a seguir, debería pivotar en dos líneas de actuación: por un lado, debería preservar la situación de los recursos naturales y artificiales en las islas<sup>1</sup> - con especial atención al medio ambiente, el paisaje y la cultura autóctonos<sup>2</sup>-, y, por otro lado, debería convertirse en un instrumento turístico destinado a la planificación estratégica ulterior, regulando la oferta turística y concibiendo a Canarias como una unidad de destino turístico<sup>3</sup>.

La preservación de los recursos naturales y artificiales se justifica en la ambivalencia del turismo, puesto que, aunque brinda excelentes ventajas socioeconómicas, contribuye a la degradación medioambiental y a la pérdida de la identidad local, todo ello enmarcado irónicamente en la necesidad del turista de una mayor calidad medioambiental. Así, la moratoria turística busca un turismo sostenible, plasmándose este compromiso en la Carta del Turismo Sostenible, realizada en la Conferencia Mundial De Turismo Sostenible llevada a cabo en Lanzarote, en Abril de 1995<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> VILLAR ROJAS, F.J. (2009). “La política turística de canarias” en Simancas Cruz, M (2009), El impacto de la crisis en la economía canaria. Claves para el futuro. Tenerife: vol. I, Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife, La Laguna, 467 a 492.

<sup>2</sup> Preámbulo de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

<sup>3</sup> GARZÓN BECKMANN, ANTONIO (2011). *Moratoria versus Desarrollo Sostenible*. <<http://www.antoniojarzon.com/2011/11/moratoria-versus-desarrollo-sostenible-4-de-5/>> [Consulta: 10 de abril de 2015] y preámbulo de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

<sup>4</sup> ANÓNIMO (1999). *Definición de turismo sostenible*. <<http://www.turismo-sostenible.org/docs.php?did=1>> [Consulta: 10 de abril de 2015]

De igual modo, el crecimiento turístico con la consiguiente necesidad de su planificación y regulación<sup>5</sup> se hace latente al contemplar las cifras; de aproximadamente cinco millones de llegadas en el año 1990 a diez millones sólo diez años después y de 126.000 camas ofertadas en los años setenta a 364.000 en los años noventa<sup>6</sup>, todo ello sin contar la oferta ilegal. El segundo decreto de moratoria (126/2001) iba más allá señalando que si se materializaran las 850.000 camas previstas en el planeamiento urbanístico aprobado, “sería necesario recibir en torno a 32.000.000 de turistas: “una cifra absolutamente inabordable” con la que se agotarían todos los recursos de las islas desapareciendo con ello, cualquier actividad turística<sup>7</sup>.

## **2.2. Cronología de la normativa vinculada directa o indirectamente a la moratoria turística.**

### **a. Decreto 4/2001.**

El Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias –en adelante Decreto 4/2001- se publica en el BOC con fecha de 15 de enero motivado por la preservación y la mejora del medio ambiente urbano, rural y natural, la fijación de límites razonables de crecimiento turístico, la calidad (de las infraestructuras, el patrimonio y el paisaje) orientada hacia los sectores más rentables y el fomento de la renovación, sustitución o regeneración de la planta alojativa obsoleta y la ciudad turística degradada (art. 4 del citado Decreto).

El objetivo principal de este Decreto fue en una doble dirección: primero, acordar una Ley de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias –cuya aprobación inicial debía establecerse antes del 16 de enero de 2002 (Quinto.3.)- y segundo, el establecer una serie de medidas cautelares consistentes en la suspensión de los instrumentos de planeamiento habilitados para clasificar y calificar suelo -aquellos susceptibles de crear expectativas de derechos recogidos en los arts. 6.1-6.6-, y del

<sup>5</sup> Véase la finalidad de un “*crecimiento equilibrado*” en BOUAZZA ARIÑO, O. (2006). *Ordenación del territorio y turismo*, Atelier, Barcelona, 396 pp.

-(2007) *Planificación turística autonómica*, Reus, Madrid, 471 pp.

<sup>6</sup> GERMANMS (2014) *Fase de crecimiento: La evolución del desarrollo turístico en Canarias 1985 – 2000* <<http://futurismocanarias.com/2013/10/24/2o-fase-de-la-evolucion-del-desarrollo-turistico-en-canarias-1985-2000/>> [Consulta: 11 de abril de 2015]

<sup>7</sup> VILLAR ROJAS, F.J. (2009). *La política turística de canarias*. Ob.cit. pág. 5

otorgamiento de licencias durante un año y hasta dos si se cumplieran las circunstancias del art. 14.6. TRLOTCAN (art. 6.7 Decreto 4/2001).

Sin embargo, en lo que respecta a la suspensión del otorgamiento de licencias, existen una serie de supuestos en los que no se suspenderán –y por consiguiente se concederán en este plazo- las licencias de edificación de obra nueva de establecimientos turísticos alojativos, o de ampliación de los entre otras<sup>8</sup>, cuando Sean licencias para establecimientos hoteleros de categoría mínima de cuatro estrellas con determinadas condiciones (art. 6.7.b Decreto 4/2001)

Lo cierto, es que el citado Decreto 4/2001, en vigor desde el 16 de enero de 2001, fue suspendido por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias con fecha de 28 de mayo de 2001. Así, se extinguieron definitivamente las medidas cautelares del Decreto 4/2001 -y del Decreto 126/2001 del cual hablaremos a continuación- por la DA3<sup>a</sup> de la ley 6/2001, esto es, el 27 de julio de 2001.

#### **b. Decreto 126/2001.**

El Decreto 126/2001 por el que se suspende la vigencia de las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación y de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico se publica en el BOC el día 28 de mayo de 2001.

Este Decreto se fundamenta; por un lado, en que la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, dedica el Capítulo Primero del Título IV a regular la incidencia del turismo en el ámbito de la ordenación del territorio y del suelo, exigiendo al respecto (artículo 58) que los planes insulares contengan, con carácter general, previsiones de desarrollo turístico. Por otro lado, el TRLOTCAN estipula con mayor grado de especificación, los contenidos de naturaleza turística que deben recoger los planes insulares de ordenación. Finalmente, la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias faculta al Gobierno para suspender la vigencia de los planes insulares de ordenación y el planeamiento urbanístico de competencia municipal con la finalidad de promover su revisión y adaptación a las exigencias del Capítulo Primero de su Título IV, lo que implícitamente conlleva la suspensión de licencias urbanísticas.

---

<sup>8</sup> También se concederán licencias para establecimientos de turismo rural (art. 6.7.a), licencias en establecimientos emplazados en edificios histórico-artísticos (art. 6.7.c Decreto 4/2001 en relación con el art. 35.3.a. Ley 7/1995), para establecimientos que se proyecten en cascos urbanos residenciales de carácter no turístico que cumplan con determinados estándares (art. 6.7.c) y/o licencias de renovación o sustitución sobre un establecimiento turístico ya existente con condiciones (art. 6.7.d).

Por todo ello, este Decreto suspende, como medida cautelar y de manera transitoria en el ámbito territorial de Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife:

- La vigencia de las determinaciones turísticas contenidas en los planes insulares de ordenación en aras a su revisión y adaptación al Capítulo Primero del Título IV de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.
- La vigencia de las determinaciones relativas al uso turístico contenidas en los instrumentos de planeamiento urbanístico.
- El otorgamiento de licencias de edificación de obra nueva de instalaciones y establecimientos turísticos o de ampliación de los mismos.

Cabe destacar, que este Decreto fue la única norma de la moratoria turística que no admite excepción alguna a dicha suspensión.

### **c. Ley 6/2001.**

La Ley 6/2001 de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias –en adelante Ley 6/2001- se publica en BOC el día 26 de julio de 2001, entrando en vigor el 27 julio 2001 salvo el apartado 4.e.2. del artículo 2, que queda demorado hasta la entrada en vigor del Reglamento<sup>9</sup> al que hace referencia la DF2<sup>a</sup> de esta Ley- (Disposición final Cuarta de la Ley 6/2001).

Esta Ley se asienta sobre los principios de: conseguir un desarrollo económico y social que sea duradero e igual para todas las islas, y, para ello, compatible con la conservación de los recursos naturales y el incremento de la calidad de vida de residentes y visitantes, incluyendo a las generaciones futuras (exposición de motivos de dicha Ley). En consecuencia, el fin fundamental de esta Ley es contener el crecimiento de la empresa turística, estableciendo con régimen transitorio – hasta la entrada en vigor de las Directrices de Ordenación General y del Turismo – una serie de medidas cautelares destinadas a:

---

<sup>9</sup> Decreto 187/2001 de 3 de octubre por el que se regulan las condiciones especiales que han de cumplir los hoteles de cinco estrellas para entenderse comprendidos en el supuesto previsto en el art. 2.4.e.2. de la Ley 6/2001 de 23 d julio.

- La suspensión de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística vigentes y de su ejecución (art.2.1), salvo determinaciones más restrictivas de otras leyes (2.2)
- La suspensión de la tramitación, establecimiento y aprobación de los sistemas de ejecución y de los proyectos de urbanización que tengan por objeto actuaciones en sectores o ámbitos con destino total o parcialmente turístico.
- La suspensión de la concesión de las autorizaciones previas establecidas en el artículo 24 de la Ley 7/1995
- La suspensión de la concesión de las licencias urbanísticas que habiliten para la construcción o ampliación de establecimientos turísticos alojativos (art. 2.3).

Todas estas suspensiones, tendrán un período temporal de un año y hasta dos si se cumplen los requisitos del art. 14.6 TRLOTCAN (art. 6).

A pesar de todo no quedarán suspendidas y sí se llevarán a cabo las actuaciones que tengan por objeto, entre otros<sup>10</sup>, aquellos establecimientos turísticos que cualifiquen excepcionalmente la oferta alojativa, con ciertas características en concreto<sup>11</sup>

Esta Ley surge con carácter transitorio, hasta que no estén en vigor las Directrices de Ordenación General y del Turismo (art.5.1) que deberán aprobarse antes de un año desde que entre en vigor esta ley (antes del 27 de julio de 2001).

#### **d. Ley 19/2003.**

La 19/2003, 14 abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias – en adelante Ley 19/2003- se publica en el BOC el día 15 de abril de 2003, entrando en vigor a partir del día siguiente en virtud de su Disposición Final Tercera.

---

<sup>10</sup> También se suspenden las actuaciones que tengan por objeto establecimientos turísticos alojativos de turismo rural (art. 2.4.a), aquellos que sean objeto de un proyecto de rehabilitación o sustitución que asegure la consecución de una categoría igual o superior a la que actualmente ostentan, sin aumentar su capacidad alojativa (art. 2.4.b.), establecimientos turísticos alojativos cuyo emplazamiento se proyecte en edificios histórico-artísticos con condiciones (art. 2.4.c.) y/o establecimientos incluidos en la modalidad hotelera que se proyecten en suelo urbano consolidado de carácter no turístico (art. 2.4.d.)

<sup>11</sup> Características desarrolladas, en virtud de la disposición final segunda, por el Decreto 187/2001 de 3 de octubre por el que se regulan las condiciones especiales que han de cumplir los hoteles de cinco estrellas para entenderse comprendidos en el supuesto previsto en el art. 2.4.e.2. de la Ley 6/2001 de 23 d Julio.

La presente Ley se fundamenta en el desarrollo sostenible de Canarias a la par que generador de riqueza, la implementación de un modelo más duradero que los anteriores y la necesidad de limitar el crecimiento y aumentar la cualificación de la oferta alojativa, mediante la rehabilitación de las áreas turísticas degradadas y la renovación de los establecimientos, adaptando sus estándares a las exigencias actuales de los usuarios (Exposición de motivos I de la Ley 19/2003 y exposición de motivos I de la ley 6/2009).

De este modo, las modificaciones introducidas por esta ley pivotaron en dos líneas de actuación:

- *Medidas que facilitaran el tránsito entre el actual y el futuro modelo, hasta la adaptación al nuevo marco de ordenación de los diferentes instrumentos de planeamiento, v. gr. habilitando la figura excepcional de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular (DA1<sup>a</sup>), o modificando algunas de las determinaciones del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias.*
- *Medidas de apoyo normativo para alcanzar una mayor eficacia en el logro de sus objetivos y la aplicación de sus determinaciones. V. gr. o agilizando y simplificando los procesos de planeamiento que afecten a la actividad turística (V. Gr. Según la DT3<sup>a</sup> para las Directrices de Ordenación del Turismo es un tercio del fijado para la adaptación a las Directrices de Ordenación General) o fijando límites para el otorgamiento de autorizaciones previas (según la DT2<sup>a</sup> en su primer apartado, crecimiento anual cero para Fuerteventura, Lanzarote, Gran Canaria y Tenerife, y, 200 plazas para El Hierro, 1.100 para La Gomera y 1.750 para La Palma).*

En lo concerniente a los establecimientos turísticos alojativos, la DT1<sup>a</sup> de la Ley 19/2003 suspende el otorgamiento de:

- Autorizaciones turísticas previas.
- Licencias urbanísticas para edificios destinados a alojamiento turístico
- Licencias urbanísticas destinadas a uso residencial que se encuentren en un ámbito de suelo urbano no consolidado o sector de suelo urbanizable

Los hoteles de cuatro, cinco y cinco estrellas gran lujo como excepción a la moratoria turística canaria.  
Janet Álvarez Moleiro

y en el que el uso turístico supere o pueda superar el 35% de la edificabilidad total del planeamiento o de la superficie de las parcelas.

Dichas suspensiones son impuestas con carácter temporal en la misma disposición transitoria;

- Hasta la entrada en vigor de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular establecidos por la DA1ª de la Ley 19/2003.
- Hasta la entrada en vigor de los Planes Territoriales Especiales insulares en las islas de La Palma, La Gomera y el Hierro establecidos por la DA1ª de la Ley 6/2001.
- Hasta la adaptación del planeamiento general o de desarrollo a las Directrices de Ordenación del Turismo conforme a lo dispuesto en la Disposición Transitoria de la Ley 19/2003.

Al mismo tiempo que suspende, la Ley que nos ocupa concede ciertas circunstancias a dichas suspensiones en dicha disposición, por tanto, no suspende y autoriza a partir de su entrada en vigor, en las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, entre otros<sup>12</sup>, a aquellos proyectos turísticos que comporten una especial cualificación de la oferta canaria, por razones de interés general - regulados en los apartados 3 y 4 de la DT2ª de la presente Ley de los cuales hablaremos más adelante.

Destacamos además que, la Disposición Derogatoria Única deroga, todas las disposiciones de igual o menor rango o las determinaciones de cualquier instrumento de planeamiento que contradigan esta ley y además, deroga todo lo establecido en la Ley 6/2001, excepto sus disposiciones adicionales, en la medida en que aprobándose estas Directrices de Ordenación se cumple su objetivo.

Sin embargo, la innovación más importante que introdujo la Ley 19/2003 es la Directriz 27, la cual establece los ritmos del crecimiento mediante la remisión a una ley que cada tres años fije la competencia, el procedimiento y el ritmo anual máximo de

---

<sup>12</sup> También se llevarán a cabo los establecimientos turísticos alojativos de turismo rural -salvo cuando la legislación específica o el planeamiento insular los sujete a límites o ritmos de crecimiento-, los establecimientos que se proyecten en cascos urbanos residenciales de carácter no turístico que cumplan con ciertos estándares (art. 35.3.b) de la Ley 7/1995), los establecimientos alojativos objeto o consecuencia de una actuación de renovación edificatoria con ciertas condiciones y/o Las viviendas sometidas a algún régimen de protección, en parcelas calificadas para tal uso y que no admitan el uso turístico.

crecimiento de autorizaciones previas para nuevas plazas de alojamiento turístico en cada una de las islas. Así, esta Ley determina que cada tres años a partir de ahora debería surgir una Ley que revisara la situación y creara unas pautas –o las revisara– para seguir adelante con la moratoria.

#### **e. Ley 6/2009.**

Como contexto previo a esta Ley, debemos decir que aunque la Directriz 27 de la Ley 19/2003 estipulaba que era obligatoria una Ley trienal, lo cierto es que la Ley que debería haberse aprobado en el año 2006, no se aprueba hasta otros tres años después. Así, la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo –en adelante Ley 6/2009- se publica en el BOC el día 12 de mayo de 2009.

Esta Ley se levanta sobre los pilares de la sostenibilidad ambiental, el control de la legalidad y la eliminación de la burocracia (para las iniciativas públicas y privadas) por los poderes públicos, el necesario dinamismo económico de la sociedad (ante la evidente desaceleración del crecimiento económico), la gran focalización hacia la consecución de la renovación y mejora de las infraestructuras y establecimientos turísticos, la necesidad de adaptación a nuevas exigencias de la normativa europea (v.g. Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, más conocida como “Directiva de Servicios”) y básica del Estado y la incentivación no sólo al desarrollo rural, sino a la producción de energías limpias endógenas, y al equilibrio sectorial, especialmente a través de la promoción industrial.

En consecuencia, entre otras cuestiones y en el plano turístico, son varios los fines de esta Ley:

- El establecimiento de límites a la ocupación territorial de la actividad turística (art. 12).
- Incentivos y medidas para la renovación de la infraestructura y edificaciones turísticas (arts. 13-15)
- Medidas excepcionales para la sostenibilidad que modularan el crecimiento (arts. 16-18).
- Medidas con respecto a planes territoriales especiales de ordenación turística insular (art. 19).

Los hoteles de cuatro, cinco y cinco estrellas gran lujo como excepción a la moratoria turística canaria.  
Janet Álvarez Moleiro

- Medidas de simplificación, racionalización y fomento en materia turística (arts. 20-21), modificando la Ley 7/1995 y la Directriz 31, apartado 4.

El artículo 16 de la citada Ley, invierte el esquema seguido en la legislación anterior y vuelve al modelo de la Ley 7/1995: en vez de enumerar lo que va a suspender, lo que hace es autorizar durante los próximos tres años a otorgarse autorizaciones previas, siempre que sean solicitadas dentro de los dos primeros años y se hable de, entre otras<sup>13</sup>, autorizaciones previas para la implantación de hoteles de cinco estrellas, de gran lujo, cuya definición, estándares y requisitos se determinarán reglamentariamente<sup>14</sup> y cuyas condiciones detallaremos en epígrafes posteriores.

Por último, señala el art. 16.2 de la Ley 6/2009 que los establecimientos señalados en este artículo no estarán sometidos al régimen de suspensiones de la Ley 19/2003 (por tanto, primando la Ley 6/2009 sobre la anterior en este aspecto) y el art. 16.3 autoriza al Parlamento de Canarias a modificar este artículo mediante decreto -previa resolución del Parlamento de Canarias, adoptada tras el examen de la comunicación que previamente deberá elevar el Gobierno sobre las condiciones y evolución del mercado turístico, así como acerca de la situación socioeconómica, territorial y ambiental de las islas, que aconsejen su modificación-.

- ***Decreto 142/2010.***

Este Decreto 142/2010, de 4 octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento y se modifica el Decreto 10/2001, 22 enero (BOC 17, 5.2.2001), por el que se regulan los estándares turísticos, publicado el 15 de octubre de 2010 y que entra en vigor al día siguiente (DF 3ª) persigue un “mejor posicionamiento en el mercado internacional turístico, con las cotas de calidad

<sup>13</sup> También se otorgarán autorizaciones previas para la renovación, para los establecimientos turísticos alojativos de turismo rural con condiciones, para establecimientos cuyo emplazamiento se proyecte en edificios histórico-artísticos con condiciones (art. 6.7. c. Decreto 4/2001 en relación con el art. 35.3.a. de la Ley 7/1995), para establecimientos que se proyecten en cascos urbanos residenciales de carácter no turístico que cumplan los estándares mínimos (art. 6.7. c. Decreto 4/2001 en relación con el art. 35.3.b de la Ley 7/1995) y autorizaciones previas para la sustitución de las autorizaciones previas correspondientes con características similares y unos requisitos determinados.

<sup>14</sup> Decreto 91/2011, de 15 de abril, por el que se modifican los límites para el otorgamiento de autorizaciones previas previstas en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, en el ejercicio de la habilitación legal establecida en el artículo 16.3 de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo-,

demandadas, pero también con una mayor capacidad de adaptación a nuevos productos o estrategias de comercialización” e intentando adaptar aun más si cabe la legislación a la Directiva 2006/123/CE de Servicios. De esta manera, el Decreto 142/2010, de 4 octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento y se modifica el Decreto 10/2001, 22 enero (BOC 17, 5.2.2001), por el que se regulan los estándares turísticos – en adelante Decreto 142/2010- cuyo fin es la supresión y reconversión de modalidades, tipos y categorías de establecimientos en aras a la óptima segmentación, desarrolla la Ley 7/1995, modificada por la Ley 14/2009 insertando nuevas novedades y destacando:

- La supresión de los requisitos exigibles para la obtención de la especialización de los hoteles, de forma que, la dirección comercial del establecimiento en función del segmento de clientes potenciales al que se dirija, sea definida por la persona titular de la propiedad o de la explotación del establecimiento (art. 29 del anexo)
- La inserción de un nuevo tipo de hotel urbano (DF 1ª 5.1.a,y arts. 2.h, 9.1.a, 10 del anexo), ya que la limitación hasta ahora existente para aquellos establecimientos denominados de ciudad con ciertos requisitos (principalmente que sólo podían estar enclavados en los cascos urbanos de Arrecife, San Cristóbal de La Laguna, Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz de La Palma, Santa Cruz de Tenerife, San Sebastián, Valverde y Puerto del Rosario), ha sido sustituida por una obligación más genérica: su ubicación será en cascos urbanos consolidados.
- La supresión de las pensiones (aunque se mantienen si estaban a la entrada en vigor de este Decreto) , y los hoteles-apartamentos (que se reclasifican de oficio en la categoría hotelera que corresponda) (DT 3ª y DT 4ª)
- La definición de de los hoteles de cinco estrellas gran lujo (DT 7ª), aunque esta categoría ya apareciera en la Ley 6/2009 entre las excepciones.
- La supresión de los bungalows (que se reclasifican de oficio en la categoría que corresponda) y las categorías de dos y una llave de los

apartamentos y cinco y cuatro llaves de las villas (aunque se mantienen si estaban a la entrada en vigor de este Decreto)- DT 4ª.

- Las novedades de la tipología de hoteles emblemáticos o las casas emblemáticas, y la redefinición que se realiza de estos establecimientos, que hasta el momento se denominaban establecimientos de turismo rural, derogándose expresamente el Decreto 18/1998, de 5 de mayo, de regulación y ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural, y con él la exigencia aplicable a dichos establecimientos (hoteles rurales y casas rurales) –DT 5ª, 6ª y Disposición Derogatoria Unica c).
- La revisión de los requisitos de tipología edificatoria, infraestructuras y equipamientos con la finalidad de fijar criterios acordes con las demandas actuales y favorecer así la innovación en el diseño de los mismos, apartándose de los criterios de compartimentación o dotación de los espacios en las regulaciones abrogadas (DF 1ª entre otras)
- Otros cambios destacables en esfera de la administración y funcionamiento del establecimiento (arts. 11.2, 27.5 o 28.1 del anexo - Comunicación de inicio de la actividad, declaración responsable y solicitud de clasificación-,entre otros)
- La mejora la transparencia y de favorecer las apreciaciones basadas en criterios comparables en cuanto a la calidad de los servicios ofrecidos y prestados, se dispone al detalle la información mínima que debe ser facilitada por los establecimientos, inclusive la referida al uso sostenible de los recursos, creándose ex novo los catálogos de servicios y uso de equipamientos y de sensibilización medioambiental (arts. 2.p, 6.4, 6.5, 7.2, 8, 16.2, 25.4 y 26.2 del anexo)
- Se faculta a la persona titular de la Consejería de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias con competencias en materia de turismo, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del presente Decreto (DF 2ª)

**f. Ley 2/2012.**

La Ley 2/2012, de 8 de mayo, de ampliación temporal de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo –en adelante Ley 2/2012-, se publica en el BOC el día 11 de mayo de 2012, entrando en vigor al día siguiente (disposición final única).

Después de la Ley 6/2009, era necesario aprobar una ley trienal antes del día 13 de mayo de 2012 en virtud de la directriz 27 de la Ley 19/2003. No obstante, la Ley 2/2012 resalta la importancia del cambio de modelo debido a la Directiva de Servicios, así como la necesidad de un análisis más profundo, por lo que el verdadero objeto de esta ley se fundamenta en prorrogar la vigencia de la moratoria presente a través de un artículo único –que modifica los arts. 16.1. a. y 16.1. e.-, el cual concede, el otorgamiento de autorizaciones previas *hasta el 13 de diciembre de 2012* y únicamente cuando tengan por objeto: La renovación o rehabilitación de las edificaciones e infraestructuras turísticas en la forma y condiciones establecidas<sup>15</sup>, y la implantación de hoteles de cinco estrellas y de gran lujo, que deberán ubicarse en suelo de uso turístico que hubiera alcanzado la condición de urbano en el momento de solicitar la licencia de edificación – y no la autorización previa como se señalaba en el artículo de la Ley 6/2009- y con otras condiciones que analizaremos en el epígrafe correspondiente de nuestro estudio.

De este modo, se concederán hasta el 13 de diciembre de 2012, las autorizaciones previas restantes del artículo 16, ya que para ellas sólo se prorroga este límite temporal; para turismo rural, para establecimientos cuyo emplazamiento se proyecte en edificios histórico-artísticos declarados formalmente como tales o en edificios de interés arquitectónico, para establecimientos que se proyecten en cascos urbanos residenciales de carácter no turístico y para la sustitución de las autorizaciones previas correspondientes (arts. 16.1.b- 16.1.d Ley 6/2009).

#### **g. Ley 2/2013.**

<sup>15</sup> Con las mismas formas y condiciones que en el capítulo anterior, siempre que dichas obras den *comienzo dentro del año siguiente – a lo sumo, hasta el 13 de diciembre de 2013* - a la fecha de concesión de la autorización y su ejecución se lleve a cabo observando la continuidad y programación contenida en el proyecto autorizado. El incumplimiento de dicha obligación será causa de revocación de la autorización.

La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y modernización Turística de Canarias –en adelante Ley 2/2012-, se publica el día 31 de mayo de 2013- entrando en vigor el día 1 de junio de dicho año (DA5ª).

Dicha Ley nace bajo el reto primero, de refundir en un solo texto toda la normativa anterior –derogando o modificando ciertos aspectos puntuales de las normas anteriores- y segundo, de incrementar la calidad de Canarias como destino turístico, ofrecer productos competitivos, y posicionar a las islas en una línea de turismo responsable, económica, ambiental y socialmente sostenible –sin olvidar la reiterada contención de un crecimiento desordenado incompatible con esta sostenibilidad-. De igual modo, la cualificación y mejora del destino debe ser compartida y estructurada por parte de todos los agentes, públicos y privados.

Sin embargo, a modo de contextualización, no debemos pasar por alto que esta ley surge en un tiempo de crisis económica, marcada por una pérdida muy importante de puestos de trabajo, particularmente en el sector de la construcción, por lo que el fomento de la renovación tiene un objetivo adicional muy importante: el incremento del empleo.

Luego, dicho esto, tenemos que tener claras las medidas más relevantes que aporta la Ley 2/2013:

- Medidas de cualificación turística o medidas de mejora de la calidad:
  - Fomenta la renovación de la oferta obsoleta (por ejemplo, mediante incentivos) y el aumento de la calidad hotelera (por ejemplo, mediante la implantación de hoteles de alta calidad o diferentes actividades turísticas complementarias), todo ello sin consumo de nuevo suelo y cumpliendo así con el deber de conservación y rehabilitación edificatoria.
  - Fomenta la renovación urbana, la mejora de imagen y la regeneración integral de las urbanizaciones y núcleos turísticos de Canarias mediante intervenciones públicas y privadas (ej. intervenciones de cualificación de los núcleos turísticos mediante “*planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad*”-arts.7, 8 y 9- que no se detengan en la mera ejecución puntual sino que se incorporen al planeamiento) –art. 3.c, 16-19

- Refuerza medidas para la agilización y simplificación de los procedimientos (arts, 3.f, 15)
- Medidas de control: Técnicas administrativas efectivas para que, puedan imponerse por la Administración las actuaciones de conservación y rehabilitación (ej. obligación de presentar, periódicamente, ante la Administración un informe a emitir por entidades acreditadas, relativo al estado de conservación y uso efectivo, controlado por la inspección turística) -art. 3.d-3.e.
- Medidas de reconducción de la residencialización de los establecimientos turísticos, buscando evitarla o reconducirla (art. 3.c)
- Medidas para seguir manteniendo la política del conocimiento exacto de número de plazas reales y potenciales debido a la previsión de los sobrecostes económicos, sociales y, sobre todo, ambientales respecto a los que, para igual población, puedan prestarse en entornos continentales.
- Vigencia y carácter indefinido de la norma, eliminando la obligación de su renovación trienal para fijar los límites al crecimiento de la oferta turística (disposición derogatoria única) y los problemas derivados de su aplicación; sustituyendo este trámite por un informe de evaluación del Gobierno de los efectos observados cada tres años de la nueva normativa y a su vez, a través de propuestas de resolución del Parlamento (DT1<sup>a</sup>).

Las autorizaciones previas se regulan en el art. 4 de la Ley 2/2013, que también sigue el esquema de la Ley 6/2009 enumerando primero la excepción; así, autoriza primero determinados casos para los que sí concederá autorizaciones previas –esta vez sin límites temporales como la Ley 6/2009 que lo preveía para los próximos tres años– anotando en el último párrafo como regla general que no requerirán autorizaciones previas los establecimientos hoteleros que se pretendan ubicar en suelo urbano consolidado no turístico, sin perjuicio de la exigencia de cumplimiento de los estándares correspondientes a la calificación pretendida.

De esta manera, en Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, con carácter general, se someterá a autorización previa habilitante (del respectivo cabildo

insular); La ampliación de establecimientos turísticos alojativos, excepcionalmente la renovación de los mismos (cuando lo exija la normativa territorial insular) y la implantación de nueva oferta alojativa turística cuando sea pida dicha autorización previa para, entre otros<sup>16</sup>, establecimientos hoteleros con categoría de cinco estrellas o superior, con determinadas condiciones que trataremos en los epígrafes posteriores (art. 4.2.a.)<sup>17</sup>

Por último, el art. 4.5. de la Ley 2/2013, utiliza la misma fórmula que el art. . 16.2 de la Ley 6/2009, señalando que los establecimientos señalados en este artículo no estarán sometidos al régimen de suspensión de autorizaciones y licencias de la Ley 19/2003 (por tanto, primando la Ley 2/2013, sobre Ley 19/2003 en este aspecto).

La DF1ª de esta Ley somete a la misma a desarrollo reglamentario en el plazo de un año<sup>18</sup>.

#### **h. Recurso de inconstitucionalidad.**

Para finalizar, desde el día 25 de febrero de 2014 se presenta un recurso de inconstitucionalidad para esta Ley que explica en buena parte la reforma surgida en el año 2015. Este recurso se presenta por el abogado del estado contra el gobierno de con base a que los artículos recurridos -4.2.a. y 4.2.c- y prohíben la implantación de

<sup>16</sup> También se someterá a autorización previa habilitante del cabildo los establecimientos alojativos de turismo rural (art. 4.2.b.), Establecimientos extrahoteleros con ciertas condiciones (art. 4.2.c.<sup>16</sup>), establecimientos con autorización previa que no se encuentre en situación de caducidad o hubieran cesado con ciertas condiciones (art. 4.2.d y 4.2.e.), la renovación edificatoria o la materialización de plazas procedentes de proyectos de renovación (art. 4.3.), o las plazas otorgadas como incentivo o compensación por la ejecución de los equipamientos públicos y privados del art. 4.3.

<sup>17</sup> Deberá cumplir varios requisitos, por ejemplo, que cumpla obligatoriamente con “las máximas exigencias de eficiencia energética y ahorro de agua” o por ejemplo, que “sólo se podrán implantar en parcelas que formen parte de una urbanización o de alguna de sus fases o etapas que hayan culminado las obras previstas en el correspondiente proyecto de urbanización y también hayan formalizado las cesiones urbanísticas obligatorias”. –art. 4.4. Ley 2/2013.

<sup>18</sup> Este reglamento surge casi dos años después con el Decreto 85/2015, de 14 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de la ley de renovación y modernización turística de Canarias,-en adelante Decreto 85/2015- publicado después de que la Ley 2/2013 se modificara el día 8 de mayo -cuando se publica la Ley 9/2015, de 27 de abril, de modificación de la Ley 2/2013, 29 mayo.

El citado Decreto 85/2015 desarrolla; en su Primer Título los objetivos, instrumentos e incentivos para la renovación y modernización turística, al igual que los distintos tipos de establecimientos turísticos; en el Segundo Título desarrolla el deber de conservación, rehabilitación y el de atenerse al uso efectivo; en el Tercer Título los trámites abreviados para la renovación mediante autorización previa y licencia urbanística así como de la mediación; en el Título Cuarto la ordenación de las villas y en el Título Quinto la inspección técnica turística en lo concerniente a los informes técnicos y su registro. Relacionando ahora el contenido de este Reglamento con nuestro estudio, debemos destacar la aplicación de los incentivos a la renovación sólo a los establecimientos superiores a tres estrellas (art. 13.2.a), el incentivo de edificabilidad de especial calidad a los hoteles de cinco estrellas gran lujo (art. 14.2.c) o los incentivos en forma de plazas adicionales (art. 17.2.c).

establecimientos hoteleros o extra-hoteleros de categoría inferior a cinco estrellas y esto puede ocasionar graves perjuicios al interés general perdiéndose una fuente de inversión esencial en un contexto de grave crisis económica. Así, con su presentación se suspende la vigencia de los arts. 4.2.a y 4.2.c. de la Ley 2/2013 –ratificada dicha suspensión por el Decreto de 15 de marzo de 2014 que acuerda la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas para edificios destinados al alojamiento turístico salvo los comprendidos en los apartados b), d) y e) del art. 4.2 y el art. 4.3 - hasta que dicha suspensión se levanta el día 5 de julio de 2014, aunque aún no se haya resuelto el fondo del asunto y modificándose los artículos controvertidos después, con la Ley 9/2015.

Más tarde se crea la Ley 9/2015 –se aprueba el día 27 de abril, publicándose el día 8 de Mayo y entrando en vigor al día siguiente (Disposición Final 3ª. 2.)-. Esta Ley, surge a raíz de los resultados de la memoria (elaborada por el Gobierno de Canarias y presentada ante el Parlamento) que había sugerido la DT1ª de la Ley 2/2013 y que ha dado como resultado positivo, la alta implicación del sector público y del sector privado en el proceso de renovación integral de las ciudades y zonas turísticas y la idoneidad de los mecanismos establecidos para incentivar los procesos de renovación y rehabilitación turística (que han impulsado la inversión empresarial, al apoyo financiero de la banca y, como efecto de tales inversiones y de los créditos a ellas asociados, a la creación de puestos de trabajo y que por ello se purgan en los arts. 7 y 8 de esta Ley que modifican el art. 11 de la anterior).

Sin embargo, como resultado negativo en dicha memoria, se encuentran las dificultades en la posibilidad de que los establecimientos turísticos puedan optar a los incentivos urbanísticos para facilitar su renovación efectiva (sobre todo, en la redacción de los planes de modernización).

De igual modo, la Ley 2/2015 se fundamenta por la entrada en vigor de la Ley estatal 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (con la necesidad de adaptar la ley autonómica a sus determinaciones, algunas de las cuales modifican el Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), por el actual momento de repunte del sector turístico ( batiéndose récords de llegada de turistas a nuestras islas) o por la necesidad de eliminar o corregir las rigideces innecesarias que se han detectado.

La presente Ley, en su art. 1.2.a. modifica el art. 4.2.a. de la Ley 2/2013, sustituyendo la autorización previa de establecimientos hoteleros con categoría de cinco

estrellas o superior con convenio con los servicios de empleo por aquellos no prohibidos por el planeamiento que cumplan estándares de calidad edificatoria y de servicio que deben establecerse reglamentariamente dentro del plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley y que analizaremos en epígrafes posteriores.

Asimismo, se modifica el art. 4.2.c. ubicándose aquí la autorización previa para los establecimientos hoteleros de cinco estrellas o categorías superiores y también los extrahoteleros, de cinco estrellas o categoría superior", consolidándose también en el art. 4.4. la exigencia del cumplimiento de los deberes urbanísticos a la totalidad de los establecimientos sometidos a autorización con vista a una mejor o definitiva recepción de urbanización turística de suelos que no habían terminado sus labores de gestión o ejecución, complementándose esta persecución de la seguridad jurídica con la modificación del art. 6 de la Ley 2/2013 para clarificar la renovación sobre procesos ya iniciados. Cabe destacar que, dada la importancia de tales modificaciones, la DA3ª de la Ley 9/2015 tipifica como falta muy grave el incumplimiento de los requisitos citados, exigidos en los apartados a) y c) del artículo 4.2.

De otro lado, los restantes artículos de la Ley 9/2015 abordan diversas cuestiones, tratando de conciliar la normativa autonómica con la nueva legislación, y que poco o nada son del interés de nuestro estudio.

Por lo demás, la DT2ª de la reciente Ley vuelve a establecer su régimen transitorio hasta que el Gobierno desarrolle los estándares de calidad previstos en el citado art. 4.2.a en virtud también de la Disposición Final Tercera.

### **3. LAS EXCEPCIONES: HOTELES DE 4, 5 ESTRELLAS Y 5 ESTRELLAS GRAN LUJO**

#### **3.1 La admisión de excepciones**

Como hemos visto hasta ahora, desde el Decreto 4/2001 hasta la Ley 9/2015 ha existido una voluntad de restringir y/o suspender el otorgamiento de autorizaciones previas y licencias para los nuevos establecimientos alojativos turísticos en las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria, y Tenerife. No obstante, como queda expuesto se admiten ciertas excepciones, repitiéndose entre las mismas los hoteles altamente cualificados; esto es, los hoteles de cuatro estrellas, cinco estrellas y cinco estrellas gran

lujo junto a otros como hoteles urbanos o rurales que poco tienen que ver con nuestro objeto.

### 3.2 El análisis de los hoteles de cuatro y cinco estrellas en las sucesivas normas

#### a. Decreto 4/2001.

El Decreto 4/2001, recoge en su art. 6.7.b. la excepción de –y por tanto, se concederán- las licencias de establecimientos hoteleros que tengan dos requisitos: primero, que cuenten con una *categoría mínima de cuatro estrellas* y segundo, que en unidad de explotación se constituyan como *complemento de actividades e instalaciones de ocio*, refiriéndose como tales a:

- *Campos de golf* - de características y dimensiones tales como para definir por sí solos al conjunto de la explotación.
- *Puertos deportivos* - de características y dimensiones tales como para definir por sí solos al conjunto de la explotación.
- *Complejos temáticos* que primero, cuenten con que su actividad sea calificada como turística por el Gobierno de Canarias -conforme establece el artículo 2 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias<sup>19</sup>- y segundo, que tengan características y dimensiones tales como para definir por sí solos al conjunto de la explotación.

*d. (Deducimos que este artículo no se aplica ya que no existen complejos temáticos que sean agencias de viaje, operadores turísticos y demás empresas de intermediación turísticas, que presten sus servicios en el Archipiélago Canario, así como los establecimientos donde desarrollen su actividad.)*

*e. (también deducimos que este artículo no se aplica ya que no pueden relacionarse o definirse los complejos temáticos con el ejercicio profesional de los técnicos en empresas y actividades turísticas y de los informadores, guías turísticos, guías-intérpretes, animadores, monitores y demás empresas o personas físicas dedicadas al acompañamiento e información turística.)*

f. Complejos temáticos que desarrollen actividades de balnearios, piscinas, parques acuáticos, instalaciones deportivo-turísticas, parques zoológicos y botánicos y los centros de ocio en general, cuando su acceso sea libre, independientemente de que se exija o no contraprestación por el mismo.

*g. (deducimos que este artículo no se aplica ya que el carácter estático de los complejos temáticos no se puede relacionar y/o definir con las empresas de transporte y las agencias de alquiler de vehículos de cualquier tipo, con o sin conductor, que de forma exclusiva u ocasional realicen actividades turísticas; incluyéndose las empresas que realicen excursiones aéreas o marítimas, con fines turísticos o de pesca deportivo-turística, siempre que celebren sus contratos en el Archipiélago Canario.)*

h) Complejos temáticos cuyo giro o tráfico comprenda servicios relacionados directa o indirectamente con el turismo y que sea calificada como turística por el Gobierno de Canarias.

Cabe destacar, que será decisión de La Consejería con competencias en materia turística, previo expediente instruido al efecto, la no consideración de los complejos temáticos como turístico, cuando se acredite que carecen de tal carácter o naturaleza.

Los hoteles de cuatro, cinco y cinco estrellas gran lujo como excepción a la moratoria turística canaria.  
Janet Álvarez Moleiro

- *Complejos de salud* (servicios de balneario, medicina preventiva, regenerativa y de rehabilitación), una vez que el Gobierno determine *reglamentariamente* –cabe destacar que este reglamento nunca existió aunque bien podría haberse encuadrado dentro del Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos. - este el tipo de establecimientos que debe entenderse comprendidos dentro de esta modalidad.

Como quedó contado con anterioridad, estas excepciones tenían como fin la mejora del medio ambiente, la fijación de límites razonables al crecimiento, la calidad y el fomento de la renovación, sustitución o regeneración de lo obsoleto.

#### **b. Decreto 126/2001.**

El Decreto 126/2001, por su parte, suspende toda licencia de edificación de obra nueva o de ampliación, no sólo de establecimientos turísticos, sino de instalaciones, suspendiendo entonces, el 28 de mayo de 2001 las excepciones autorizadas anteriormente por el Decreto 4/2001 pero sólo en las islas de Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife..

#### **c. Ley 6/2001.**

El 27 de julio de dicho año, entra en vigor la Ley 6/2001. Con la llegada de la Ley 6/2001 se van a producir ciertas diferencias con respecto a las requeridas anteriormente para los hoteles de cuatro estrellas y se van a exigir unos determinados requisitos para que los hoteles de cinco estrellas cuenten como excepción a dicha suspensión.

En lo concerniente a los hoteles de cuatro estrellas, esta vez el art. 2.4.e.1. Ley 6/2001 dice que cualificarán excepcionalmente la oferta, por lo que son excepción de la suspensión –y por tanto se autorizarán en las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife- si se constituyen como complemento de las siguientes actividades e instalaciones –el hotel es complemento de la instalación y no viceversa- :

- *Campos de golf de 18 hoyos, par 70, como mínimo.* Con respecto al Decreto 4/2001, ahora esas características que antes debían definir por sí solas el conjunto de la explotación, son ahora tímidamente especificadas.

Los hoteles de cuatro, cinco y cinco estrellas gran lujo como excepción a la moratoria turística canaria.  
Janet Álvarez Moleiro

- *Puertos deportivos*, lejos de desarrollar el apartado similar del Decreto 4/2001, ni siquiera se menciona ahora que tengan “características y dimensiones tales como para definir por sí solos al conjunto de la explotación-.
- *Parques temáticos* cuya actividad sea calificada como turística por el Gobierno de Canarias conforme establece el artículo 2 h) de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias. Con respecto al Decreto 4/2001, se cambia el vocablo “complejo temático” por “parque temático”, y por otro lado, al igual que en el apartado anterior, no se especifican sus características y dimensiones, sino que al contrario, se omite “que tengan que tener características y dimensiones tales como para definir por sí solos al conjunto de la explotación”.
- *Actividades e instalaciones deportivas y de salud* –entendemos que el cambio de expresión pretende especificar qué se entiende por los complejos de salud citados en el Decreto 4/2001-, “*tales como medicina preventiva, regenerativa y de rehabilitación y balnearios, una vez que el Gobierno determine reglamentariamente el tipo de establecimientos que deben entenderse comprendidos dentro de esta modalidad*” –al igual que en el caso anterior, se vuelve a posponer a un reglamento que no se lleva a cabo-. No obstante, el siguiente párrafo señala que “*Las actividades e instalaciones de ocio, deportivas y de salud reseñadas habrán de tener características y dimensiones tales como para definir por sí solas el complejo en su conjunto*” hasta aquí igual que en el Decreto anterior, sin embargo, se añade que, primero, que el conjunto “*deberá conformar un sector o ámbito desarrollado por alguno de los instrumentos de ordenación territorial o urbanística*” y segundo que el conjunto debe “*ajustar su capacidad alojativa a la capacidad de uso de dichas actividades e instalaciones, con un máximo de 800 plazas alojativas vinculadas a cada una de ellas.*”

En lo que respecta a los hoteles de cinco estrellas, la Ley 6/2001, dice que sí se autorizarán, los establecimientos turísticos que cualifiquen excepcionalmente la oferta alojativa, con ciertas características que se desarrollan por el ***Decreto 187/2001 de 3 de octubre por el que se regulan las condiciones especiales que han de cumplir los***

Los hoteles de cuatro, cinco y cinco estrellas gran lujo como excepción a la moratoria turística canaria.  
Janet Álvarez Moleiro

***hoteles de cinco estrellas para entenderse comprendidos en el supuesto previsto en el art. 2.4.e.2. de la Ley 6/2001 de 23 de Julio-*** en adelante Decreto 187/2001. Según el mismo, sólo se admitirá la construcción o ampliación de los hoteles de cinco estrellas, que además:

- Tengan *zonas deportivas* (3m<sup>2</sup> por plaza alojativa), *jardines* (15m<sup>2</sup> por plaza) -no pudiendo situarse estos equipamientos en parcelas diferentes a las del establecimiento alojativo-.
- Tengan *aparcamientos privados en el subsuelo y para uso exclusivo de los clientes*<sup>20</sup>, y que dispongan de *zona para aparcamiento de vehículos del personal* (una plaza por cada 10 plazas alojativas).
- Tengan *oferta complementaria de ocio*.<sup>21</sup>
- Tengan unas prestaciones de *telecomunicaciones* mínimas.<sup>22</sup>
- Tengan unas determinadas *condiciones de aislamiento acústico*<sup>23</sup>
- Establezcan *medidas de ahorro energético, consumo de agua y tratamiento de residuos*<sup>24</sup>
- Tengan *una superficie mínima para dormitorio, baños y terrazas*<sup>25</sup> así como para las *suites*<sup>26</sup>.

<sup>20</sup> Aunque se cita aquí al art. 7.1, entendemos que se refiere al art. 7.1.a, del Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos, por el que estos aparcamientos deberían tener una plaza por cada tres plazas alojativas. Además “deberán situarse en el subsuelo, salvo que los planes insulares de ordenación determinen soluciones más adecuadas que deberán justificar”. Sin embargo, “Si se disponen al aire libre estarán dotados de barrera vegetal arbolada y umbráculos que minimicen el impacto ambiental” y finalmente “Dentro de las zonas destinadas a aparcamiento se realizará la oportuna reserva de plazas en beneficio de personas con movilidad reducida en los términos establecidos en la normativa sobre accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación.”

<sup>21</sup> concretando el proyecto los espacios para su desarrollo que no deberán ser inferiores al 10% del suelo o 5% de la edificabilidad, excluida en el primer caso la superficie resultante de la aplicación del apartado 1.a) de este artículo. En cualquier caso, el hotel deberá contar con consigna deportiva a razón de 1 m<sup>2</sup> cada 10 plazas, con un mínimo de 50 m<sup>2</sup>.

<sup>22</sup> todas las unidades alojativas del establecimiento deberán disponer de conexión a Internet a alta velocidad, vídeo conferencia, línea telefónica directa y posibilidad de recibir información personalizada a través del televisor. A tal efecto, el proyecto de obras deberá incluir un anejo o separata previendo las canalizaciones para estos servicios. El dimensionamiento y características de estas canalizaciones deberán posibilitar la sustitución del cableado y, en todo caso, permitirá al establecimiento seleccionar al operador libremente.

<sup>23</sup> En las unidades alojativas, la inmisión de ruido aéreo y producido por vibraciones no deberá sobrepasar el nivel de 30 dB-A. En cualquier caso, las condiciones de aislamiento acústico global mínimo a ruido aéreo exigibles a los elementos constructivos serán, en fachadas, paramentos horizontales y cubierta 50 dB-A, en paramentos de separación de unidades alojativas 47 dB-A y en ventanas 35 dB-A.

<sup>24</sup> Deberá establecerse medidas de ahorro energético y de consumo de agua, así como tratamiento de residuos. Estas medidas deberán venir incorporadas al proyecto y complementadas por el sistema de gestión medioambiental a implantar.

<sup>25</sup> Las unidades alojativas tendrán una superficie mínima de dormitorio de 25 m<sup>2</sup>, cuyo diseño deberá permitir el trazado de una circunferencia de 4 m de diámetro como mínimo. Asimismo, los baños tendrán

Este Decreto 187/2001 además señala que no se podrán construir o ampliar estos establecimientos hoteleros si tienen habitaciones individuales y establece *límites al estándar de densidad alojativa*.<sup>27</sup>

Con respecto entonces al Decreto 4/2001, el Decreto 187/2001 –recordemos siempre que desarrolla la Ley 6/2001- desarrolla y cambia el modelo anterior, pasando de autorizar anteriormente sólo hoteles de cuatro estrellas que eran complemento de determinadas instalaciones (campos de golf, puertos deportivos, complejos temáticos autorizados o complejos de salud) a hoteles de cuatro estrellas ahora que también son complemento de determinadas instalaciones pero que se desarrollan y pasando también a especificar qué hoteles de cinco estrellas cualifican la oferta de manera excepcional, siendo éstos no un complemento de una instalación, sino que el hotel en sí debe brindar varias instalaciones (como zonas deportivas, aparcamientos, ocio, aislamiento, y demás).

Recordemos aquí también que esta Ley 6/2001 se fundamenta en el desarrollo económico y social duradero e igual para todas las islas, compatible con la conservación de recursos naturales y con el incremento de la calidad de vida de residentes, teniendo como fin la contención del crecimiento.

#### **d. Ley 19/2003.**

Con respecto a la normativa anterior señalada en este epígrafe, no se suspende la ampliación o construcción de establecimientos turísticos alojativos, sino que directamente, se suspende el otorgamiento de toda licencia (para uso turístico o residencial con determinadas condiciones) o autorización turística previa hasta que no se haga un plan insular o hasta que no se adapte a las Directrices cualquier planeamiento general o de desarrollo. A pesar de ello, la Ley 19/2003 admite excepciones a dichas suspensiones, por lo que sí se otorgarán licencias o autorizaciones previas, entre otras, y en las islas “mayores” a los proyectos turísticos que comporten una “especial” –

---

una superficie mínima de 8 m<sup>2</sup>, con 2,5 m de ancho mínimo, y dispondrán de hidromasaje y plato de ducha. Estas unidades alojativas deberán disponer de terrazas con un ancho mínimo de 2,5 m.

<sup>26</sup> Los establecimientos dispondrán de un 15 por ciento de unidades alojativas tipo suites en las cuales el salón habrá de tener, como mínimo, 22 m<sup>2</sup>, el dormitorio 20 m<sup>2</sup>, la terraza 8 m<sup>2</sup> y el baño 10 m<sup>2</sup>.

<sup>27</sup> En ningún caso el estándar de densidad alojativa de la parcela podrá ser inferior a 60 metros cuadrados por plaza alojativa, excluyéndose para el cómputo de este índice, los terrenos con pendiente media global superior a treinta grados, determinados mediante estudio clinométrico sobre plano topográfico a escala 1:1.000, con curvas de nivel, al menos cada 2 metros.

cambiando “excepcional” por “especial”- cualificación de la oferta canaria, por razones de interés general. Así, los apartados 3 y 4 de la DT2ª Ley 19/2003, entienden por “proyectos turísticos que comporten una especial cualificación de la oferta canaria” los que, primero, tengan previa “declaración de interés general” por el Parlamento de Canarias<sup>28</sup>, segundo, no superen las 3.600 plazas por año, tercero, se ubiquen en suelo clasificado como urbano o urbanizable con destino turístico y cuarto, que además estén integrados por:

- *Equipamientos de ocio*, de características y dimensiones tales como para definir por sí solas el proyecto en su conjunto, y cuya capacidad alojativa esté ajustada a la capacidad de uso de dichas actividades e instalaciones.
- *Equipamientos deportivos* de características y dimensiones tales como para definir por sí solas el proyecto en su conjunto, y cuya capacidad alojativa esté ajustada a la capacidad de uso de dichas actividades e instalaciones.
- *Equipamientos de salud* de características y dimensiones tales como para definir por sí solas el proyecto en su conjunto, y cuya capacidad alojativa esté ajustada a la capacidad de uso de dichas actividades e instalaciones.

En relación con la normativa anterior, observamos varias diferencias:

- a) Como señalábamos anteriormente, no se habla de “excepcional” cualificación de la oferta sino de “especial” cualificación
- b) No existe tampoco la doble diferenciación entre hoteles de cuatro y de cinco estrellas, con sus respectivos requerimientos.

---

<sup>28</sup> El procedimiento para esta declaración de interés general por el Parlamento de Canarias se regula en la DT2ª.4 que dice que “*En las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, el otorgamiento de autorizaciones previas para los posibles proyectos turísticos excepcionales señalados en la presente disposición, requerirá la previa declaración de interés general por el Parlamento de Canarias. El procedimiento a seguir cumplirá los siguientes trámites:*

- a) *Presentación de las iniciativas, a nivel de anteproyecto, ante el cabildo insular respectivo, el cual, de considerarlas de interés para la isla y conformes con la ordenación, el modelo territorial establecido y la capacidad de carga insular, solicitará del Gobierno de Canarias informe favorable a la declaración de interés general.*
- b) *El Consejo de Gobierno, previo informe de las consejerías competentes en materia de turismo y ordenación del territorio, remitirá el anteproyecto al Parlamento de Canarias, al que corresponderá acordar, en su caso, la declaración de interés general de la iniciativa.*
- c) *Cuando el promotor no sea titular del suelo o carezca de título legítimo de disposición del mismo, la declaración de interés general equivaldrá a la declaración de interés social a efectos expropiatorios, debiendo en tal caso revestir la forma de Ley. El beneficiario de la expropiación estará obligado a formular relación concreta e individualizada de los bienes y derechos que sea necesario expropiar.”*

Los hoteles de cuatro, cinco y cinco estrellas gran lujo como excepción a la moratoria turística canaria.  
Janet Álvarez Moleiro

- c) Se sujeta por primera vez, toda licencia o declaración previa a declaración de interés general por el Parlamento de Canarias –con su respectivo procedimiento–, concediéndole entonces al mismo todo poder de decisión originario
- d) Se establece por primera vez el límite de no superar las 3.600 como máximo por año, todas ellas no acumulables de un año para otro e independientemente del número de empresas a las que se concedan.
- e) Por primera vez se obliga a que se establezcan estos establecimientos hoteleros en suelo clasificado como urbano o urbanizable con destino turístico.
- f) Se dividen los requerimientos en que el proyecto tenga como accesorios -y no que esté integrado en complejo dedicados a- equipamientos de ocio, deportivos, o de salud. Al no dividirse en hoteles de cuatro y cinco estrellas, no se diferencia entre hoteles de cuatro que se adscriban a un complejo u hoteles de cinco que tengan determinadas instalaciones, sino que se opta por el criterio de los hoteles de cuatro estrellas, obligándose ahora que el proyecto tenga equipamientos de ocio, deportivo o salud con dimensiones tales como para definir por sí solos el proyecto en su conjunto; Todo ello, sin que se especifiquen técnicamente este tipo de equipamientos o se sujeten a un reglamento posterior –como sucedía en la Ley anterior, donde por ejemplo, se especificaban los campos de golf de 18 hoyos par 70 para los hoteles de cuatro estrellas o se sujetaban a reglamento los hoteles de cinco estrellas-.

Estas excepciones se fundamentan, según la Ley 19/2003, en el desarrollo sostenible, la implementación de un modelo más duradero que contenga el crecimiento y la rehabilitación o renovación de áreas degradadas.

#### **e. Ley 6/2009.**

La Ley 6/2009, aunque llega con algo de retraso, supone una cierta innovación legislativa ya que, no utiliza como el criterio general lo que se va a suspender, sino lo que se va a autorizar. De esta manera, su art. 16.1.e. dice que, durante los próximos tres años, concede autorizaciones previas -para las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran

Canaria y Tenerife- para la implantación de hoteles de cinco estrellas de gran lujo –se acuña por primera vez este concepto- cuya definición, estándares y requisitos se desarrollarán por reglamento y que tengan las siguientes exigencias:

- Que sean solicitadas en los dos primeros años siguientes a la publicación de esta Ley.
- Que se ubiquen en suelo de uso turístico que hubiera alcanzado la condición de urbano en el momento de solicitar la autorización previa.
- Que se cumpla al menos una de las dos siguientes condiciones
  1. Que se trate de *Hoteles Escuela*:
    - Donde la actividad hotelera coexista con la formativa ajustada a los programas oficiales de Formación Profesional de grado medio o superior en Restauración y Alojamiento.
    - Y que esté dirigido a un número mínimo de alumnos equivalentes a un 10% del número de camas autorizadas.
    - Teniendo en cuenta que la autorización incorporará, con aceptación expresa de su titular, la obligación asumida, que se hará constar en el Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos.
    - Teniendo en cuenta que su incumplimiento durante el período obligado tendrá la consideración de infracción turística muy grave, que se sancionará, en caso de reiteración, con la clausura definitiva del establecimiento.
  2. Que exista previo *convenio de formación y empleo con el servicio canario de empleo*:
    - Cuando esté acreditada por su titular la suscripción con este organismo.
    - Cuando exista previa autorización por el Gobierno en el marco de la Estrategia de Empleo de Canarias, en el que asume la obligación de al menos durante el tiempo de seis años desde la apertura del establecimiento, un

mínimo del 60% de las plazas que componen su plantilla quedará reservada para el personal formado y seleccionado con base en el expresado convenio.

- Teniendo en cuenta que el proyecto deberá presentarse dentro del plazo de los 18 meses siguientes a la publicación de esta ley.
- Teniendo en cuenta que su ejecución, que deberá llevarse a cabo con continuidad según su programación, habrá de iniciarse dentro del año siguiente a la fecha de su autorización.
- Teniendo en cuenta que la autorización incorporará, con aceptación expresa de su titular, la obligación asumida, que se hará constar en el Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos.
- Teniendo en cuenta que su incumplimiento durante el período obligado tendrá la consideración de infracción turística muy grave, que se sancionará, en caso de reiteración, con la clausura definitiva del establecimiento.

De igual modo, tenemos que resaltar que según art. 16.2 de la citada Ley, a partir de su entrada en vigor, primarán los preceptos de esta Ley (6/2009) sobre los de la Ley anterior (19/2003) acerca siempre de los límites para el otorgamiento de autorizaciones previas. Sin embargo, el art. 16.3 Ley 6/2009 autoriza a que dichos límites puedan modificarse mediante Decreto del Gobierno de Canarias<sup>29</sup>, lo cual se llevó a cabo por el Decreto 91/2011 del que hablaremos después.

Como señalamos en epígrafes anteriores, estas excepciones se basan, según la Ley 6/2009 en la sostenibilidad ambiental, el control de la legalidad, la eliminación de la burocracia, el necesario dinamismo económico, la renovación, la producción de energías limpias y el desarrollo rural.

---

<sup>29</sup> previa resolución del Parlamento de Canarias, adoptada tras el examen de la comunicación que previamente deberá elevar el Gobierno sobre las condiciones y evolución del mercado turístico, así como acerca de la situación socioeconómica, territorial y ambiental de las islas, que aconsejen su modificación.

Por lo demás, esta Ley fue desarrollada por el *Decreto 142/2010*<sup>30</sup> que introdujo la posibilidad de que los hoteles de cinco estrellas puedan pasar a la categoría de gran lujo cumpliendo con ciertos estándares. De igual modo, el *Decreto 91/2011*<sup>31</sup> tiene como fin prorrogar la vigencia de las autorizaciones previas del art. 16.1 de esta ley y hasta el 12 de mayo de 2012 y la presentación de proyectos para hoteles de cinco estrellas gran lujo hasta el 12 de noviembre de 2012.

**f. Ley 2/2012.**

La Ley 2/2012 entra en vigor el 12 de mayo de 2012 (DF única), estableciendo que, en las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, se concederán autorizaciones previas para hoteles de cinco estrellas y de gran lujo hasta el 13 de diciembre de 2012 con la particularidad de que sólo se conceden hasta esa fecha si se han solicitado hasta esa misma fecha. Conjuntamente, con la diferencia de que si se ubican en suelo de uso turístico que hubiera alcanzado la condición de urbano en el momento de solicitar la “licencia de edificación” –y no la “autorización previa” requerida en la Ley 6/2009 para este caso-.

**g. Ley 2/2013.**

La Ley 2/2013 establece que, se someterá a autorización previa habilitante (del respectivo cabildo y como requisito previo a la licencia urbanística para nuevos establecimientos alojativos), en las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y

---

<sup>30</sup> *Decreto 142/2010* entra en vigor el día 16 de octubre de 2010 (DF3<sup>a</sup>) e introduce por primera vez la posibilidad de que los hoteles de cinco estrellas, puedan acceder a la categoría de cinco estrellas gran lujo cumpliendo los estándares del Reglamento de la actividad turística de alojamiento, previa reclasificación efectuada por el cabildo insular competente (DT 7<sup>a</sup>), esto es, cumpliendo con los requisitos de su anexo 3<sup>o</sup>, tabla 4.2. del anexo 4<sup>o</sup>, tabla 5.3 del anexo 5 y demás requisitos que hemos señalado en el epígrafe 3 “excepciones: hoteles de 4, 5 estrellas y 5 estrellas gran lujo” y que además son anexo de este Decreto 142/2010. Por lo tanto, a partir de este momento se abre la “doble vía” para que un hotel pueda ser catalogado como de cinco estrellas gran lujo: por el procedimiento del art. 16.1.e. de la Ley 6/2009 o, siendo de cinco estrellas, cumpliendo los requisitos del Reglamento de la actividad turística de alojamiento anexado en el Decreto 142/2010.

<sup>31</sup> El *Decreto 91/2011* amplía los plazos del art. 16 mediante un artículo único. De este modo, se prorroga la vigencia del art. 16.1 Ley 6/2009, el cual concedía las autorizaciones previas –con las condiciones establecidas allí- si se solicitaran en un periodo de dos años -hasta el 12 de mayo de 2011-, prorrogándose entonces, durante un año más –hasta el 12 de mayo de 2012. De la misma forma, se prorroga hasta el 12 de mayo de 2012 la presentación de los proyectos para los hoteles de cinco estrellas, gran lujo, los cuales podían pedirse hasta los 18 meses siguientes a la publicación de la ley 6/2009 –hasta el 12 de noviembre de 2010.

Tenerife, entre otras, los establecimientos hoteleros con categoría de cinco estrellas o superior que:

- No tienen en principio límite temporal –al contrario que en las leyes anteriores- además deroga la directriz 27 (DDÚnica 2ª) por lo que no deberá crearse una ley cada 3 años sino que se sustituye la misma por un informe de evaluación del Gobierno cada tres años de la nueva normativa y a su vez, propuestas de resolución del Parlamento (DT1ª).
- No deben ubicarse en suelo turístico que debe alcanzar la condición de urbano con condiciones –al contrario que en las leyes 2/2012 o 6/2009.
- *Deberán acreditar la previa suscripción con los servicios de empleo del Gobierno de Canarias de un convenio para la formación continua de su personal –se cambian las palabras “formación y empleo” por “formación continua”- y para facilitar la formación de desempleados, en el marco de la estrategia de empleo de Canarias y su posible incorporación a la plantilla. Se sigue manteniendo pues, al igual que en las leyes 6/2009 y 2/2012 la acreditación por su titular de su suscripción con el organismo, pero se elimina la obligación de “que al menos durante el tiempo de seis años desde la apertura del establecimiento, un mínimo del 60% de las plazas que componen su plantilla quedará reservada para el personal formado y seleccionado con base en el expresado convenio”-obligación que venía siendo obligatoria desde la Ley 6/2009. Asimismo, se elimina la obligación de que la ejecución se lleve a cabo dentro del año siguiente a la fecha de su autorización (criterio también que venía siendo preceptivo desde la Ley 6/2009).*

Estas excepciones, como quedó contado con anterioridad para el análisis de la Ley 2/2013, se fundamentan en el incremento de la calidad de Canarias como destino competitivo y posicionado en un turismo sostenible –compartido por agentes públicos y privados-, basado en un crecimiento ordenado.

El **Decreto 85/2015**, por el que se aprueba el reglamento de la ley de renovación y modernización turística de Canarias, aunque no es de especial importancia para nuestro estudio desde el punto de vista de la innovación, si que vuelve a tratar

como una excepción a los hoteles de cuatro estrellas y superiores en lo concerniente a los incentivos:

- Para que se concedan incentivos a la renovación (incrementos en la edificabilidad normativa aplicable a la parcela, adecuación del estándar de densidad turística de parcela o derecho a obtener autorizaciones previas para plazas turísticas adicionales), deben renovarse los hoteles a una categoría, que sea, cuanto menos, de tres estrellas o más. (arts. 13.1. y 13.2.a)
- El art. 14.2.c. también concede un mayor incentivo (coeficiente de especial calidad) si la categoría resultante tras la renovación, para el establecimiento hotelero, fuere de cinco estrellas gran lujo.
- El art. 17.2.c. vuelve a consentir a las categorías superiores; cuando la renovación conlleve la sustitución y traslado del establecimiento, se aplicará como incentivo el incremento de las plazas adicionales en un 25% por cada grado de categoría que se aumenten las plazas sustituidas, a partir de la categoría de 3 estrellas.

Por su parte, la **Ley 9/2015**, en su art. 1, modifica el art. 4.2.a, 4.2.e. y 4.4. de la Ley 2/2013. Así, en las islas Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, se concederán autorizaciones previas para establecimientos hoteleros de cinco estrellas o superiores -requisito necesario para las consiguientes licencias urbanísticas- con las siguientes condiciones:

- *“deberán cumplir unos estándares de calidad edificatoria y del servicio ofrecido que garanticen el mínimo impacto medioambiental (en términos de, al menos, ahorro de agua, contaminación acústica y lumínica y de gestión de residuos, y reunir las condiciones de densidad, equipamiento, infraestructuras y servicios establecidas reglamentariamente –este reglamento se aprobará en el plazo de un año en virtud de la DT2ª Ley 9/2015- para configurar un modelo de excelencia y ecoeficiencia, así como para obtener certificaciones de calidad y gestión medioambiental turística y de máxima eficiencia energética)”*. (art. 1.2. Ley 9/2015).
- *“deberán acreditar la previa suscripción con los servicios de empleo del Gobierno de Canarias de un convenio para la formación continua de su*

Los hoteles de cuatro, cinco y cinco estrellas gran lujo como excepción a la moratoria turística canaria.  
Janet Álvarez Moleiro

*personal y colaborar en la formación de desempleados para la incorporación -en su caso- a las plantillas” –hasta aquí todo igual a la Ley 2/2013 - “adecuadas a la calidad del establecimiento” –se añade esto para posibilitar que en esa plantilla esté formada conforme a la calidad exigida por la tipología hotelera. (art. 1.3 Ley 9/2015).*

- Sólo se podrán implantar en parcelas que formen parte de una urbanización o de alguna de sus fases o etapas que hayan culminado las obras previstas en el correspondiente proyecto de urbanización y también hayan formalizado las cesiones urbanísticas obligatorias. (art. 1.4. Ley 9/2015) –se añade esto con respecto a la Ley 2/2013 lo cual nos recuerda al suelo turístico que debería alcanzar la condición de urbano con ciertas condiciones establecido en leyes como la 2/2012 o 6/2009.
- Se incrementan los mecanismos de policía (el incumplimiento de los estándares de calidad edificatoria y del servicio y convenio con el servicio canario de empleo se tipifican como falta muy grave –arts. 4.2.a y 4.2.c-.
- la DT2ª de la reciente Ley vuelve a establecer su régimen transitorio hasta que el Gobierno desarrolle los estándares de calidad previstos en el citado art. 4.2.a en virtud también de la Disposición Final Tercera –se rompe con el carácter indefinido y consolidado de la Ley 2/2013, volviéndose al carácter transitorio de leyes anteriores.

Recordemos una vez los motivos que fundamentan estas excepciones; en esta ley son los récords de llegadas de turistas o la necesidad de eliminar o corregir las rigideces innecesarias que se habían detectado a raíz de la memoria elaborada por el Gobierno de Canarias creada en virtud de la DT1ª de la Ley 2/2013.

#### **4. LA MORATORIA: CAUTIVADA Y CAUTIVA DE LAS EXCEPCIONES.**

##### **4.1 Las contradicciones**

Como hemos visto, las excepciones ponen en cuestión los fundamentos sostenibles de la moratoria turística. Así decimos que la moratoria no sólo se ha dejado cautivar, sino que es cautiva de las excepciones. Se ha dejado cautivar porque ha ido sustituyendo los fines sostenibles iniciales -desdibujados, inseguros o incompletos según qué Ley- por otros relacionados con la competitividad y rentabilidad -disfrazados de calidad- dedicándose a desarrollar las mismas excepciones de manera más elaborada

que la propia sostenibilidad en sí. Paralelamente, la moratoria es cautiva de las excepciones puesto que ella misma se ha asfixiado en una serie de excepciones que han frenado su objetivo hasta el punto de que la última Ley autoriza cualquier crecimiento alojativo siempre y cuando se cumplan algunos requisitos elementales.

## 4.2 La moratoria desde un punto de vista formal.

### a. Carencias

Desde el punto de vista formal, son muchas las faltas, desordenes o lagunas que encontramos en la normativa afectada por la moratoria así como en las excepciones citadas, que el legislador no resuelve o no aclara. Especialmente apreciables son la imprecisión jurídica, el vacío normativo, la falta de desarrollo reglamentario, o el desorden normativo que se produce a nivel generalizado<sup>32</sup>.

### b. Conceptos jurídicos indeterminados

Los conceptos jurídicos indeterminados son *“aquellos cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto (...) admite ser precisado en el momento de la aplicación; pero al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias, es claro que la aplicación de tales conceptos o la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución”* DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ (2003)<sup>33</sup>. De este modo, a lo largo –y ancho- de la moratoria existen una serie de imprecisiones jurídicas que debieron tener un mayor desarrollo o detalle teniendo serios problemas interpretativos en la práctica, entre los que encontramos:

- *La falta de precisión en los campos de golf<sup>34</sup>, complejos temáticos o puertos deportivos para que por sí solos definan el conjunto de la explotación*

---

<sup>33</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T.R. (2003), *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, España. Pág. 448-449.

<sup>34</sup> Refiere PARREÑO CASTELLANO, J.M. (2012) que las islas Baleares aprobaron sus Directrices de ordenación en el año 1999 y las islas Canarias en el año 2003. Así, las islas baleares ya aprueban desde 1990 la *“Ley 6/1990 de 6 de junio, que supuso propiciar la construcción de campos de golf con hoteles de cuatro estrellas con un máximo de 450 plazas en suelo no urbanizable o urbanizable no programado en Baleares, tras la correspondiente declaración de interés social del campo”* mientras que a día de hoy, la normativa más parecida que llegamos a encontrar en Canarias surge -22 años después de la de baleares- en la *Orden, 22 nov 2012, de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial, por la*

Los hoteles de cuatro, cinco y cinco estrellas gran lujo como excepción a la moratoria turística canaria.  
Janet Álvarez Moleiro

(Decreto 4/2001), circunstancias que luego son tímidamente especificadas en la Ley 6/2001 para los campos de golf (ahora se piden 18 hoyos par 70 como mínimo) y para las actividades e instalaciones deportivas y de salud (se especifican cuáles son, se deben desarrollar ahora por un instrumento de ordenación territorial o urbanística, y se establece un máximo de 800 plazas vinculadas por cada plaza de la actividad o instalación), recurriéndose también en la Ley 6/2001 y en la Ley 19/2003 a la fórmula de que “por sí solos puedan definir el conjunto de la explotación” para “subsanan” –o según se mire “acentuar”- la *falta* de detalle.

- *La falta de precisión en los equipamientos de ocio, deportivos y de salud de la Ley 19/2003* para definir no sólo la fórmula señalada en el punto anterior, sino para definir cuándo la capacidad alojativa está ajustada a la capacidad de uso de dichas actividades e instalaciones.

#### **b. Falta de desarrollo reglamentario.**

La moratoria anunció normativa que, aún prescrita, nunca se llegó a desarrollar. A modo de ejemplo encontramos:

- *El reglamento de complejos de salud* -el Decreto 4/2001 lo prescribe y no se llega a realizar aunque bien pudo recogerse en el Decreto 10/2001-.
- *El reglamento de actividades e instalaciones deportivas y de salud*- La Ley 6/2001 delega estas actividades e instalaciones de hoteles de cuatro estrellas en un reglamento que nunca llega, aunque bien pudo integrarse en el Decreto 187/2001 que sí que desarrolla el reglamento para los hoteles de cinco estrellas que la misma ley también encomienda-.
- *La ley prevista para el año 2006, a la que la directriz 27 de la Ley 19/2003* había hecho referencia y nunca se llevó a cabo hasta tres años después.

#### **c. Vacío normativo**

Se reconoce en la moratoria ciertos vacíos normativos que tampoco se llegaron a paliar –al menos con una básica antelación-. Como ejemplo, tenemos el que la Ley 6/2001 no admite ninguna excepción al crecimiento cero en las “islas mayores”

---

*que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Especial de Ordenación de Campos de Golf* y tan solo para isla de Gran Canaria.

cerrando totalmente la puerta al crecimiento alojativo -por lo que podríamos catalogarla como la ley más restrictiva de la moratoria-. Otro ejemplo está en el vacío temporal para presentar hoteles de cinco estrellas gran lujo por la vía del art. 16 de la Ley 6/2009 desde el día 12 de noviembre de 2010 hasta el día 29 de abril de 2011, por lo que durante dicho período, sólo fue posible solicitarse hoteles de cinco estrellas para que luego se pasaran a hoteles de cinco estrellas gran lujo y no fue posible solicitarse directamente hoteles de cinco estrellas gran lujo.

#### **d. El desorden normativo**

El perpetuo titubeo normativo de la moratoria ha dado lugar al desorden. La normativa afectada por la moratoria se caracteriza sin duda alguna por su transitoriedad. Especialmente, a partir del año 2006 comienza un desorden relevante; La ley trienal 2006-2009 (marcada por la directriz 27) no llega a crearse. La Ley 2/2012 tan sólo prorroga a la Ley 6/2009 y la Ley 2/2013 se sujeta a desarrollo reglamentario que llega una vez aprobada la Ley 9/2015 –que modula la Ley anterior-, con el Decreto 85/2015 que desarrolla la ley del año 2013 y del año 2015.<sup>35</sup>

### **4.3 La bases de las excepciones: sostenibilidad, frente a calidad o control del mercado.**

#### **a. Los datos.**

Como vimos en epígrafes anteriores, la moratoria surge para preservar la sostenibilidad del territorio y sus recursos, surge al “parar para pensar”<sup>36</sup>.

Sin embargo, de una manera poco justificada, la normativa surgida desde el año 2001 experimenta en sus excepciones el otorgamiento de facilidades a los hoteles de una mayor calidad -llamada en ocasiones “excepcional” (Ley 6/2001) o “especial” (Ley 19/2003) cualificación-. Lejos de establecerse la relación que existe entre calidad y sostenibilidad, lo cierto es que las diferentes exposiciones de motivos de las leyes analizadas, se limitan a justificar la regulación del crecimiento en una abstracta

<sup>35</sup> PARREÑO CASTELLANO J.M. Y DÍAZ HERNÁNDEZ, R (2010), consideran que es precisamente este escaso desarrollo de los instrumentos de intervención y ordenación territorial, uno de los verdaderos motivos por el que no se orienta Canarias hacia la sostenibilidad.

<sup>36</sup> Especial reflexión merece la cuestión planteada por PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (2008), “*La planificación territorial del turismo en la isla de Fuerteventura: los retos de un desarrollo sostenible*” si el “territorio es un recurso básico del turismo” y el turismo “se manifiesta como una actividad económica que condiciona el Territorio”, entonces, “*el desarrollo turístico y el desarrollo sostenible, ¿es una ecuación imposible?*”

sostenibilidad. Así, aunque se define la sostenibilidad por un lado –basada en la conservación de recursos naturales o artificiales-, y la necesidad de regular el crecimiento por otro –basada en la no creación de camas-, no se relacionan las excepciones de los hoteles de calidad con ambos conceptos ya que, por ejemplo, suelen ser los que tienen mayor impacto ambiental (quedando sin sustento con ello la teoría de la sostenibilidad) o por ejemplo, son los que mayor número de camas crean (quedando al margen la perseguida regulación o disminución del crecimiento).

Dicho esto, nos asaltan varios interrogantes ¿qué relación existe entre sostenibilidad y calidad? ¿En qué parte del grueso legislativo se justifica esta vinculación?

La contradicción en las normas no es nueva. Al contrario, es latente desde sus principios, desde el momento en que la Ley 6/2001 pugna por un “desarrollo económico y social duradero e igual para todas las islas” estableciendo para las islas verdes la apuesta por la sostenibilidad y para las islas “mayores”, una apuesta por la calidad, rompiendo así con esa desigualdad.

Por otro lado, existe una tendencia creciente a hablar menos de la sostenibilidad y paralelamente otra tendencia que tiende a hablar más del mercado (en la Ley 6/2001 se apuesta principalmente por un desarrollo económico y social basado en la conservación de recursos naturales e incremento de la calidad de vida de residentes y visitantes, mientras que en la Ley 2/2013 parece que el objetivo ya parece centrarse en la cualificación y mejora del destino por parte de los agentes públicos y privados) y de los hoteles de mayor calidad (se pasa de “establecimientos turísticos que cualifiquen excepcionalmente la oferta alojativa” a una revisión exhaustiva por la Ley 9/2015 para estas categorías de especial cualificación)<sup>37</sup>.

#### **b. La arbitrariedad a la hora de crear excepciones.**

Las excepciones objeto de nuestro estudio tampoco se justifican de una manera sólida, no solo en su creación (que como decíamos se basaba en una abstracta o desvinculada sostenibilidad) sino en la variación de sus características a lo largo del

---

<sup>37</sup> Esta tendencia a buscar a los hoteles de mayor calidad se consolida, según SIMANCAS CRUZ, M. R Y GARCÍA CRUZ, J.I. (2010) “a partir de 1993 con la inauguración del Gran Hotel Bahía del Duque (Adeje, Tenerife)” con el fin de la “captación de los nuevos perfiles del turista y, sobre todo, de aquellos segmentos con mayor poder adquisitivo y que busca mejores niveles de calidad.”

tiempo<sup>38</sup>. Vamos a tomar como ejemplo los campos de golf en su primera mención – pues como es lógico, al principio suelen justificarse más las leyes que cuando ya vienen siendo repetidas en varias ocasiones-. Ya desde el Decreto 4/2001 aparecen los campos de golf como excepción a la suspensión del otorgamiento de licencias “con características y dimensiones tales como para definir por sí solos al conjunto de la explotación”. La única explicación a esto, la encontramos más tarde en la memoria de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias de la siguiente manera:

- Se justifica esta mención a los campos de golf en un turismo creciente especializado en campos de golf (no se señalan estadísticas)-epígrafe 2.1.-
- Se encomienda al planeamiento insular que los señale como equipamientos estructurantes del sistema insular –epígrafe 3.2.- y se le encomienda que atienda especialmente a las condiciones de calidad y de integración urbana y paisajística, así como a garantizar la viabilidad económica de las actuaciones –Directriz 14.6 de dicha memoria- así como la garantía del consumo mínimo de recursos por estos campos de golf – Directriz 14.7. de esta memoria-.
- Se determinan las características que deben tener dichos campos de golf en suelo rústico –dieciocho hoyos y par setenta como mínimo y capacidad máxima de doscientas plazas- directriz 10 de dicha memoria-

Si prestamos atención a estas menciones con detenimiento, no encontramos un fin que justifique el por qué de esta excepción. No existen estadísticas, ni se justifica ampliamente por qué deben tener esos dieciocho hoyos y capacidad máxima de 200 camas, ni por qué más, ni por qué menos.

### **c. La discrecionalidad en la excepcional o especial cualificación de la oferta y en las tipologías hoteleras.**

La mención a los hoteles “*que cualifiquen excepcionalmente la oferta*” se produce desde la Ley 6/2001 para los hoteles de como mínimo *cuatro estrellas* y la mención a la “*especial*” *cualificación de la oferta* se produce para los hoteles que

---

<sup>38</sup> RODRÍGUEZ, M.A. (2014) entiende que el problema de la arbitrariedad viene desde sus inicios ya que se carece de “la necesaria identificación y evaluación de todos los recursos turísticos insulares”, careciendo la sostenibilidad de la moratoria de planificación turística alguna y limitándose a “afirmaciones genéricas”

cumplan con los requisitos de la Ley 19/2003 –sin diferenciarse en la misma entre hoteles de cuatro o cinco estrellas sino estableciéndose “*proyectos turísticos previamente declarados de interés general*”. A continuación, se suprimen ambos conceptos en la Ley 6/2009 que ya solo concede autorizaciones a *hoteles de cinco estrellas gran lujo* con condiciones. Es entonces cuando se olvidan estos conceptos definitivamente ya que en la Ley 2/2013 y en la Ley 2/2013 se mencionan como excepción a los *hoteles de cinco estrellas y cinco estrellas gran lujo* con condiciones y en la Ley 9/2015 a “establecimientos hoteleros de *cinco estrellas o superiores*”. En conclusión, pasamos de “excepcional” a “especial” cualificación, de “cinco estrellas gran lujo” a “cinco estrellas y cinco estrellas gran lujo”, y finalmente a “cinco estrellas o superiores” todo ello sin que ampliamente se definan y justifiquen todos estos términos, no solo de manera individual sino el por qué del cambio, el por qué se pasa a permitir sólo los hoteles de cinco estrellas gran lujo en la Ley 6/2009 a dos años después permitir una categoría inferior y el por qué de que ya no se admitan los hoteles de cuatro estrellas. Recordemos aquí para acentuar más la paradoja, que la diferencia entre hoteles de cuatro o cinco estrellas es mínima<sup>39</sup>.

#### **d. La falta de criterios en los requisitos para las excepciones.**

De manera similar a los cambios o supresiones de las excepciones, también se producen cambios en los mismos requisitos para las mismas. Un ejemplo particular lo encontramos en la necesidad de que, para que se autoricen los hoteles de cinco estrellas gran lujo, en la Ley 6/2009 tendrán que, o bien tratarse de hoteles con previo convenio de formación y empleo con el servicio canario de empleo –criterio que con más o menos similares condiciones se mantiene hasta la actualidad- o bien tratarse de hoteles escuela –opción insertada sólo en esta Ley y suprimida ya a partir de la Ley 2/2012 sin justificación alguna tanto en su inclusión como en su exclusión del sistema –. En síntesis, pasamos, entre otras, de hoteles escuela con alumnos que supongan el 10% de la plantilla con sanción de clausura del establecimiento (Ley 2/2009) a hoteles que deben formar al 60% del personal durante seis años y también con sanción. Pasar de la formación del 10% al 60% pero sólo en un período de seis años –a partir de los cuales

---

<sup>39</sup> Para que un hotel pase de tener de cuatro a cinco estrellas, básicamente debe tener una superficie mínima de 28m<sup>2</sup> por unidad de alojamiento -y no 25m<sup>2</sup> por cada dos plazas o personas como en el caso de cuatro estrellas-, además de 10 m<sup>2</sup> por cada plaza de mas -y no 9m<sup>2</sup> como es en los hoteles de cuatro estrellas- y 2m<sup>2</sup> de zona general por plaza de alojamiento -en vez de 1,75 m<sup>2</sup> como es en los hoteles de cuatro estrellas-. (arts. 13.2. en relación con el anexo 2 del Decreto 142/2010).

no se va a formar- nos parece otro grave atentado contra la sostenibilidad que, como fin primordial de la moratoria turística debe ser de manera permanente o, ¿acaso la sostenibilidad debe ser perecedera? ¿Con base a qué criterio o argumento?

#### **4.4 El diferente trato de los hoteles de cinco estrellas, cinco estrellas gran lujo, proyectos de interés general y la posibilidad de los hoteles de categoría superior.**

##### **a. Hoteles de cinco estrellas**

Los hoteles de, como mínimo cinco estrellas, se autorizan – y se tratan específicamente-, como excepción a la suspensión de autorizaciones previas o licencias en determinadas ocasiones (Ley 6/2001, Decreto 187/2001, Ley 2/2012, Ley 2/2013 y Ley 9/2015), y con determinadas condiciones.

La Ley 6/2001 en relación con el Decreto 187/2001, autoriza a hoteles que tengan zonas deportivas, jardines, aparcamientos privados, aparcamientos de personal, oferta de ocio, telecomunicaciones mínimas, condiciones acústicas, medidas de ahorro y superficie mínima –todos ellos con algunas singularidades-. Más tarde, la Ley 2/2012 les exige, entre otras cosas, convenio con el servicio canario de empleo para contratar durante seis años al 60% de su personal mediante este convenio. No obstante, la Ley 2/2013 elimina esta exigencia y la Ley 9/2015 también elimina esa exigencia y supedita la contratación a los desempleados que sean adecuados a la calidad del establecimiento exigiendo también algunos estándares de calidad y finalmente añadiendo la tipificación de la falta de convenio con el servicio canario de empleo o la falta de cumplimiento con los estándares de calidad edificatoria (ahorro de agua, contaminación acústica y lumínica, gestión de residuos, condiciones de densidad, equipamiento infraestructuras y servicios establecidos por reglamento) como muy graves.

Independientemente del paulatino olvido de la sostenibilidad, una vez más destacamos la falta de detalle en estos estándares de calidad –no se establece un por qué ni un tope de ahorro, contaminación, densidad, infraestructuras o servicios- aunque ya parece que en el año 2015 se vislumbra la posibilidad de que se determinen por reglamento –art. 1.2.a. Ley 9/2015-.

Por otro lado, la progresiva disminución de requisitos de contratación con el servicio canario de empleo – pasando de “el 60% del personal en los próximos seis años” (2012) a “contratación de desempleados adecuados a la calidad del

establecimiento” (2015), nos hace pensar, primero, que la benevolencia tiende más a favorecer a las grandes cadenas hoteleras que al desempleo (lo cual contradice la exposición de motivos de al menos, directamente, la Ley 6/2009 y la Ley 2/2013), segundo, que se pasa de la sostenibilidad (del incremento del nivel de vida de la población local) a la calidad como prioridad y tercero, a la apertura al margen de arbitrariedad por parte del contratante que determinará qué personal es adecuado a la calidad del establecimiento, o no, ya que no tiene unas pautas marcadas para ello.

#### **b. Hoteles de cinco estrellas gran lujo.**

Los hoteles de cinco estrellas gran lujo –que se mencionan por primera vez en la Ley 6/2009- como excepción a la suspensión, se tratan de una manera específica y con determinadas condiciones para que su autorización sea posible (Ley 6/2009 y Ley 2/2012, todo ello dejando a un lado la posibilidad de que se encuadren en los supuestos de categoría “superior” a cinco estrellas de la Ley 2/2013 y 9/2015).

##### **i. Discrecionalidad en su creación y requisitos**

La ley 6/2009 concedió para los tres años siguientes, autorizaciones previas para la implantación de hoteles de cinco estrellas de gran lujo que, primero, se desarrollarán por reglamento –objetivo cumplido por los anexos 3, 4.2, 5.3 del Decreto 142/2010-; segundo, entre otros, que sean hoteles escuela o que exista previo convenio de formación con el servicio canario de empleo –se establece por primera vez este criterio que se va a repetir en las leyes posteriores para hoteles incluso inferiores-; y tercero, siempre que se ubiquen en suelo de uso turístico, entre otras cuestiones menos importantes.

Cabe destacar, que la Ley 6/2009 sólo autoriza como excepción a la suspensión a los hoteles que tienen categoría ya superior a cinco estrellas. Por el contrario, la Ley 2/2012 sí que da un paso atrás para volver a autorizar, no solo a los hoteles de cinco estrellas gran lujo, sino a los hoteles de cinco estrellas, una vez más de manera poco o nada motivada y eliminando también de manera desmotivada el que los hoteles de cinco estrellas gran lujo ya no tengan la opción de convertirse en hoteles escuela.

##### **ii. La doble vía y el vacío temporal.**

Existen dos opciones a partir de la Ley 6/2009 para crear un hotel de cinco estrellas gran lujo: De un lado, se puede solicitar una autorización previa para crear un hotel, directamente de cinco estrellas gran lujo cumpliendo con lo establecido por la vía del art. 16 de la Ley 6/2009. Por otro lado, se puede solicitar un hotel de cinco estrellas que luego cumpla con los requisitos del reglamento de la actividad turística de alojamiento anexo en el Decreto 142/2010 para conseguir la categoría de gran lujo.

El Decreto 91/2011 tiene como fin primordial modificar ampliar los plazos del art. 16 Ley 6/2009 mediante un artículo único. De este modo, se prorroga la vigencia de la Ley 6/2009, el cual concedía las autorizaciones previas –con las condiciones establecidas allí- si se solicitaran en un periodo de dos años –hasta el 12 de mayo de 2011-, prorrogándose entonces, durante un año más –hasta el 12 de mayo de 2012. De la misma forma, se prorroga hasta el 12 de mayo de 2012 la presentación de los proyectos para los hoteles de cinco estrellas, gran lujo, los cuales podían pedirse hasta los 18 meses siguientes a la publicación de la ley 6/2009 –hasta el 12 de noviembre de 2010.

Recordemos aquí que, entre el día 12 de noviembre de 2010 hasta el 29 de abril de 2011 (cuando entra en vigor el Decreto 91/2011 según su disposición final única), no se podrían solicitar autorizaciones para hoteles de cinco estrellas por la primera vía señalada (Ley 6/2009), puesto que la Ley 6/2009 derogaba en este aspecto a las prescripciones relacionadas por la Ley 19/2003 (art. 16.2 Ley 6/2009). En consecuencia, durante dicho periodo, solo fue posible solicitarse hoteles de cinco estrellas por la segunda vía señalada (la vía del Decreto 142/2010).

### **c. Los proyectos de interés general**

#### **i. Ventajas**

Los proyectos de interés general –llamados así porque necesitaron previa declaración de interés general por el Parlamento de Canarias, dejándose así toda la potestad para decidir el otorgamiento de autorizaciones previas desde 2003 hasta 2009 en manos del Parlamento canario- se crean a la par que se agotaron con la Ley 19/2003. Sus requisitos, además de la declaración de interés general, se basaron en que no superaran las 3.600 plazas por año, que se ubicaran en suelo urbano o urbanizable con destino turístico y además que ofrecieran determinados equipamientos de ocio, deportivos y de salud.

Independientemente de su creación discrecional y de las carencias en cuanto a los requisitos establecidos para cada tipología hotelera, parece que tiene algo de acertado encomendar al Parlamento de Canarias la aprobación definitiva del interés general de este tipo de hoteles –sosteniblemente hablando- puesto que cada caso, necesitó de un estudio por separado. Debido a la diversidad geográfica y de recursos, no es lo mismo construir un hotel gran lujo en Puerto de la Cruz -Tenerife (donde la planta es obsoleta y el territorio es escaso) que en Granadilla de Abona- Tenerife (donde existe un gran porcentaje de suelo protegido), puesto que es prácticamente imposible –siguiendo los criterios de la Ley 6/2001- construir en Puerto de la Cruz un hotel de cuatro estrellas con 18 hoyos por 70, un parque temático o actividades deportivas, de salud o de ocio de magnitudes tales como para definir el proyecto en su conjunto , excluyéndose entonces para este lugar la posibilidad de crear planta nueva –aunque hayamos optado siempre allí por la renovación o mejora, no deja de ser un “derecho” que le estamos limitando a este tipo de puntos congestionados del archipiélago-. No olvidemos que la sostenibilidad es el punto del que partimos y al que debemos ceñirnos, y probablemente desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades para el desarrollo económico, social y turístico duradero e igual para. Esta ley haya sido, a nuestro juicio, de las más acertadas.

## **ii. Inconvenientes**

Entre los inconvenientes, se encuentra la falta de directrices para orientar al Parlamento de Canarias sobre unos criterios para determinar si existe o no interés general, dejando en sus manos un amplio margen de discrecionalidad. La consecuencia real de dicho “capricho legislativo” sería que el potencial inversor, pensara desde el principio en invertir en otro sitio y así ahorrarse los costes no sólo económicos sino temporales, que le supondrían crear un proyecto en abstracto –sin directrices para saber cuándo es o no es de interés general -para que luego debiera este proyecto “pasar por el aro”- sin poder calcular hasta dónde los límites de dicho “aro” eran legales- y que luego el proyecto quedara en un vago intento.

Por otro lado, también consideramos arbitraria la designación de las 3.600 plazas por año como techo –ni una más, ni una menos, sin justificación- o la no separación de requisitos por tipología hotelera.

Finalmente, debemos hacer constar la notable necesidad de un reglamento que desarrollara este tipo de proyectos que incluyera, no sólo los aspectos señalados anteriormente, sino que desarrollara sobre todo lo demás, cuándo un equipamiento tiene “características y dimensiones tales como para definir por sí solas el proyecto en su conjunto”.

#### **d. La posibilidad de los hoteles de categoría superior.**

Para este epígrafe hemos de partir de dos premisas: que en España no existen - al menos oficialmente- hoteles de más de cinco estrellas gran lujo y que el Decreto 4/2010, que aprueba el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento tampoco prevé, en Canarias, una clasificación que esté por encima de esas cinco estrellas gran lujo. Sin embargo, existe un hotel de siete estrellas –o cinco estrellas gran lujo, según la perspectiva normativa con la que se mire- en Dubai, el hotel Burj Al Arab.

Así, si asociamos estas ideas con que la ley 9/2015 habla por primera vez de “establecimientos hoteleros de cinco estrellas o superiores”, entendemos que la misma legislación está dejando la puerta “entreabierta” no sólo a la posibilidad de crear nuevas tipologías hoteleras –que perfectamente podrían encajarse en el reglamento que desarrolle la DT2<sup>a</sup> en relación con el art. 1.2. de la Ley 9/2015- sino a la posibilidad de que a esas nuevas tipologías hoteleras, ya se les pueda aplicar el régimen de autorizaciones previas estipulado en la Ley 9/2015.

### **4.5. Otras singularidades.**

#### **a. Derecho inaplicado e inseguridad jurídica.**

La moratoria turística ha estado determinada, no solo por ser un ovillo de leyes que intentan “innovar repitiendo”, sino que dichas leyes han tenido o bien un corto periodo de vigencia, o bien una escasa repercusión en la práctica, -todo ello sin contar con los dos decretos eliminados por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias y el recurso de inconstitucionalidad que aún está pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional- con la consiguiente inseguridad jurídica que se genera para los agentes privados.

El Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha jugado un papel crucial, declarando nulos de pleno derecho el Decreto 4/2001 - véase Sentencia de 10 de enero

de 2003 o sentencia de 3 de septiembre de 2003 entre otras- y del Decreto 126/2001 - sentencia 331/2003 de 19 junio, entre otras-.

Por otro lado, tenemos como ejemplo principal de derecho para desechar la Ley 19/2003 que creó unas directrices caracterizadas por haber ido perdiendo poco a poco su solidez y poder inicial. Así, se han modificado algunas de ellas por la legislación posterior<sup>40</sup>, se les ha restado importancia –pasando de considerarse de “normas directivas” a recomendaciones”-<sup>41</sup> o se han derogado<sup>42</sup>. Aún más, la Directriz 27, encargada de marcar el compás para que las leyes se crearan cada tres años, fue incumplida automáticamente desde que entró en el año 2003, puesto que la próxima ley prevista para 2006, no fue aprobada hasta el año 2009.

La problemática de la inseguridad jurídica en las leyes de la moratoria turística no es cosa del pasado. Al igual que el “vacío temporal” del que hablábamos anteriormente –para crear un hotel de cinco estrellas gran lujo por la doble vía- tenemos la problemática surgida con la Ley 2/2013. Así, esta ley señalaba que estaba prohibido construir establecimientos hoteleros como regla general, salvo en los supuestos de las excepciones.

Sin embargo, el día 25 de febrero de 2014 se presentó un recurso de inconstitucionalidad contra la ley 2/2013 con base a que los artículos recurridos prohibían la implantación de establecimientos hoteleros o extra-hoteleros de categoría inferior a cinco estrellas y esto puede ocasionar graves perjuicios al interés general perdiéndose una fuente de inversión esencial en un contexto de grave crisis económica. De este modo, con su presentación se suspendió la vigencia de los arts. 4.2.a y 4.2.c. de la Ley 2/2013 .

Como medida preventiva, ante la interpretación de que esta suspensión por el Tribunal Constitucional supusiera la apertura de la construcción de cualquier clase de hotel, el Gobierno de Canarias aprobó el Decreto 17/2014 aclarando el alcance de esta suspensión. Este Decreto, acordó la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas para edificios destinados al alojamiento turístico salvo los comprendidos en

---

<sup>40</sup> Ej. modificada la Directriz 9.3 por la Ley 2/2013 (DA 8.1)

<sup>41</sup> Ej. pasan a considerarse recomendación la Directriz 21 por la Ley 2/2013 (D.A. 8.2.), la Directriz 26.2, 3 y 4 por la Ley 9/2014, 6 noviembre de medidas tributarias, administrativas y sociales de canarias, o las Directrices 51, 53 -55 por la Ley 14/2014, 26 de diciembre de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales –en adelante Ley 14/2014

<sup>42</sup> Ej. Directriz 12, 14.1 16, 18.1 y 2. 19, 22.2. y 27 derogadas por la Ley 2/2013, Directrices 65.2, 77, 103-2, por la Ley 14/2014

los apartados b), d) y e) del art. 4.2 y el art. 4.3 - hasta que dicha suspensión se levanta el día 5 de julio de 2014.

Llegados a este punto<sup>43</sup> y para finalizar, debemos destacar la finalidad de la Ley 9/2015. La Ley 2/2013 permitía que todos los hoteles se autorizaran siempre y cuando se derrumbara otro, excepto en los hoteles de cinco estrellas –que no necesitaban demoler otros para ocupar nuevo suelo. Ante la presión surgida no sólo por este recurso de inconstitucionalidad, sino por la necesidad de construcción de otras tipologías hoteleras por otros agentes públicos y privados –esto se menciona incluso en la memoria de 2013- la Ley 9/2015 modifica su artículo 4 para permitir la construcción –sin sustitución- de cualquier tipología hotel siempre que se cumplan los estándares y requisitos que, como quedó dicho con anterioridad, se están estudiando para su desarrollo reglamentario.

## 5. CONCLUSIONES

Primera.- La moratoria turística nació para detener el crecimiento desmesurado en Canarias en aras de una mayor sostenibilidad. Esta sostenibilidad se intentó mediante la suspensión del otorgamiento de autorizaciones previas para establecimientos alojativos como norma general y principalmente en las islas de mayor impacto turístico.

Segunda.- Desde el primer momento, las normas reguladoras de la moratoria admitieron excepciones: establecimientos de turismo rural, establecimientos proyectados en edificios histórico artísticos, establecimientos proyectados en cascos urbanos, establecimientos objeto de renovación o sustitución y de modo muy especial, hoteles de cuatro y cinco estrellas con determinadas características.

Tercera.- Por la vía de las excepciones la sostenibilidad, se fue desplazando esta sostenibilidad por otros objetivos más rentables y competitivos como la calidad o el control del mercado. La regulación de las excepciones se aprobó de manera arbitraria, discrecional, imprecisa, incompleta e indeterminada. Se apostó básicamente por los hoteles de alta cualificación con ciertas características que fueron cambiando sí en su forma, pero poco o nada en su fondo, a lo largo de la normativa.

---

<sup>43</sup> En la fecha de realización del presente estudio, el recurso de inconstitucionalidad mencionado se encuentra pendiente de resolución.

Cuarta.- Las excepciones han acabado por convertirse en la regla general, ya que se desarrollaron de manera más elaborada que la sostenibilidad y terminando por “asfixiarla”.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ANÓNIMO. Definición de turismo sostenible. Asociación de Monitores Medioambientales Almirajara. 2006/2008. <http://www.turismo-sostenible.org/docs.php?did=1> (último acceso: 10 de abril de 2015).
- BOUAZZA ARIÑO, O. *Ordenación del territorio y turismo*. Barcelona: Atelier, 2006.
- FAJARDO SPÍNOLA, L. «Aspectos jurídicos del programa de ajuste turístico en Canarias.» (Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente) 212 (2004): 53-93.
- GARCÍA CRESPO, S. *Corrupción urbanística en Lanzarote. ¿Por qué unas jornadas de legalidad territorial en esta Reserva de la Biosfera?* Revista el ecologista nº 68. 2011. <http://www.ecologistasenaccion.es/article20019.html> (último acceso: 14 de junio de 2015).
- GARCÍA DE ENTERRÍA. E., FERNÁNDEZ, T.R. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 2003.
- GERMANMS. *Fase de crecimiento: La evolución del desarrollo turístico en Canarias 1985 – 2000*. Editado por Futurismo Canarias. 2014. <http://futurismocanarias.com/2013/10/24/2o-fase-de-la-evolucion-del-desarrollo-turistico-en-canarias-1985-2000/> (último acceso: 11 de abril de 2015).
- GONZÁLEZ LEMUS, N. *El turismo en Canarias: sus orígenes*. Fundación Canaria Archipiélago 2021. 2007. <http://www.revistacanarii.com/canarii/7/el-turismo-en-canarias-sus-origenes> (último acceso: 15 de Abril de 2015).
- LANZAROTE, CABILDO DE. *Plan insular de desarrollo del territorio (PIOT)*. Cabildo de Lanzarote. 2002. <http://www.lanzarotebiosfera.org/biosfera/moratoria/exi.htm> (último acceso: 14 de Junio de 2015).
- M.A., RODRÍGUEZ. «La moratoria turística en las Islas Canarias: asignaturas pendientes.» *ACE: Architecture, City and Environment* (Centre de Política del Sòl i Valoracions - Universitat Politècnica de Catalunya) 9, nº 25 (2014): 467-492.
- PARREÑO CASTELLANO J.M. Y DÍAZ HERNÁNDEZ, R. *La ordenación territorial, urbanística y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la Comunidad Autónoma de Canarias (1982-2009)*. Vol. 47. Canarias: Cuadernos geográficos, 2010-12.
- PARREÑO CASTELLANO, J.M. «Dinámicas de crecimiento urbano-turístico y políticas autonómicas de ordenación en los archipiélagos españoles.» En *El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas, una aproximación interdisciplinar*, de M. Valenzuela, 574. Madrid: UA Ediciones, 2012.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. «La planificación territorial del turismo en la isla de Fuerteventura: los retos de un desarrollo sostenibl.» (Revista Universitaria de Turismo Iriarte) 1, nº 1 (septiembre 2008): 121.
- SIMANCAS CRUZ, M. R. Y GARCÍA CRUZ, J.I. «El impacto territorial de la estrategia de la estrategia de mejora de la calidad de los destinos maduros:La aplicación de estándares edificatorios a los

Los hoteles de cuatro, cinco y cinco estrellas gran lujo como excepción a la moratoria turística canaria.  
Janet Álvarez Moleiro

alojamientos turísticos.» En *Destinos turísticos maduros ante el cambio, reflexiones desde Canarias*, de A. y Hernández Martín R Santana Talavera, 174. Tenerife: Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad de La Laguna, 2010.

SOLA TEYSSIERE, J. *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas. Instituto Andaluz de Administración Pública*. Vol. 2ª ed. Sevilla: Tirant lo Blanch, 2007.

ÚBEDA TARAJO, F.E. «La responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma de Canarias derivada de la denominada “moratoria turística: a propósito de la STJSJ Canarias 78/2008, de 7 de marzo.» (Revista de derecho urbanístico y medio ambiente) 42, nº 242 (2008): 113-146.

VILLAR ROJAS, F.J. *La política turística de canarias*. Vol. I, de *El impacto de la crisis en la economía canaria. Claves para el futuro.*, de M Simancas Cruz, 467-492. Tenerife: Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife, 2009.