ILUSTRE AYUNTAMIENTO DE SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA

ANUNCIO

3.122

Para su conocimiento y efectos consiguientes le hago saber que el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, en sesión ordinaria del Pleno de la Corporación, celebrada el 29 de octubre de 2026 ha aprobado inicialmente el proyecto de ORDENANZA MUNICIPAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL USO RESIDENCIAL EN LA ZONA TURÍSTICA LITORAL DE SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA, tramitado bajo número de expediente 17191/2026 de Planeamiento.

En virtud de lo dispuesto en los artículos 49 y 70.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, así como del artículo 133.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se somete el expediente a trámite de información pública y audiencia a interesados por un plazo de TREINTA (30) DÍAS, plazo a contar desde el día siguiente a la publicación del presente anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas.

Durante el referido plazo se podrán formular por escrito las alegaciones y sugerencias que se consideren oportunas, dirigidas a la Concejalía de Urbanismo del Ayuntamiento, presentándose en el Registro General del Ayuntamiento, de forma presencial o telemática o de cualquier otra forma admitida por el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Asimismo, durante el período de información pública, el expediente completo podrá ser examinado en la web municipal www.maspalomas.com en el apartado de Tablón de Anuncios-Exposición Pública. En caso de no presentarse reclamaciones o alegaciones en el citado plazo, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

Seguidamente y conforme a lo establecido en el dispositivo segundo del acuerdo plenario, se somete el texto íntegro de la Ordenanza a información pública en el Anexo al presente Anuncio.

EL CONCEJAL DEL ÁREA DE GOBIERNO DE URBANISMO, PATRIMONIO, Responsabilidad Patrimonial y Vivienda (Decreto número 3226 de 21/06/2023), Alejandro I. Marichal Ramos.

ANEXO

ORDENANZA MUNICIPAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL USO RESIDENCIAL EN LA ZONA TURÍSTICA LITORAL DE SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA

(A) ANTECEDENTES.

(B) TEXTO ARTICULADO.

(A) ANTECEDENTES

SUMARIO:

LOS USOS RESIDENCIALES EXISTENTES EN LA ZONA TURÍSTICA LITORAL (ZTL) DE SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA: ORIGEN, EVOLUCIÓN NORMATIVA Y SITUACIÓN ACTUAL.

1. LA EVOLUCIÓN DEL PLANEAMIENTO.

1.1. El uso residencial entre el Plan de Ordenación Urbana de Maspalomas de 1963 y las Normas Subsidiarias Municipales de 1986.

1.2. El uso residencial en la zona turística litoral en el Plan Insular de Ordenación de 1995.

1.3. El uso residencial en la zona turística litoral en el Plan General de Ordenación Urbana de 1996.

A. La explicación de la Memoria del PGOU 1996.

B. Su reflejo en las ordenanzas de las distintas zonas turísticas.

C. Lo que deriva de las previsiones del PGOU de 1996.

1.4. El uso residencial en la zona turística litoral en el Plan Insular de Ordenación de 2004.

1.5. El Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Gran Canaria de 2014.

1.6. El proyecto de Plan General de Ordenación supletorio en 2015.

1.7. El impacto de la Ley del Suelo de 2017 y el Plan Insular de Ordenación de 2022.

1.8. Los acuerdos municipales de 2024.

2. LA ESPECIALIZACIÓN DEL USO TURÍSTICO.

2.1. La apuesta por la especialización en la Ley de Directrices de 2003.

2.2. La regulación en la Ley de Renovación y Modernización Turística de 2013.

2.3. El ajuste introducido por la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de 2017.

3. EL DEBER DE USO TURÍSTICO.

3.1. La regulación del deber de atenerse al uso turístico.

3.2. Eficacia y exigibilidad.

A. Usos preexistentes.

B. Exigibilidad a partir de la entrada en vigor.

3.3. El impacto de la LSENPC: la prescripción del uso.

3.4. Los expedientes sancionadores por incumplimiento del deber de uso turístico y el Decreto-Ley 2/2025.

4. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS USOS RESIDENCIALES EXISTENTES EN LA ZONA TURÍSTICA LITORAL.

4.1. Presupuesto: sin especialización de usos.

4.2. Síntesis del marco normativo aplicable: PGOU-1996, LRT, PIO - PTEOT, LSENPC.

4.3. Situaciones jurídicas de las edificaciones y los usos conforme a la LSENPC.

4.4. Régimen de los distintos supuestos de usos residenciales en la zona turística litoral.

5. CONCLUSIONES PARA LA ORDENANZA.

ORDENANZA MUNICIPAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL USO RESIDENCIAL EN LA ZONA TURÍSTICA LITORAL DE SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA

(A) ANTECEDENTES:

LOS USOS RESIDENCIALES EXISTENTES EN LA ZONA TURÍSTICA LITORAL (ZTL) DE SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA: EVOLUCIÓN MARCO NORMATIVO Y SITUACIÓN ACTUAL.

1. LA EVOLUCIÓN DEL PLANEAMIENTO.

1.1. El uso residencial entre el Plan de Ordenación Urbana de Maspalomas de 1963 y las Normas Subsidiarias Municipales de 1986.

El punto de partida del análisis de los usos residenciales en el espacio turístico de San Bartolomé de Tirajana debe situarse en el Plan de Expansión y Ordenación Urbana de Maspalomas Costa Canaria de 1963. Este instrumento de ordenación estableció las bases generales para el desarrollo urbanístico de la actividad turística en el municipio. A partir de ese momento y teniéndolo como referencia se tramitan y aprueban planes parciales que compartían el objetivo de generar suelo urbano en el que construir apartamentos y hoteles; es el caso, entre otros, de los planes parciales de San Agustín, Oasis, Morro Besudo, Playa del Inglés y su ampliación, La Gloria, El Veril, Las Burras, Rocas Rojas, Campo de Golf y Monteleón (aprobados entre 1964 y 1969, a los que seguirán otros en los años siguientes). Lo relevante, a los limitados efectos de este estudio, es que desde el primer momento, esos alojamientos se dirigieron a dos grupos de adquirentes diferentes: los residentes locales de clase media que adquieren apartamentos y/o bungalows para usarlos como segunda residencia y para cederlos en alquiler cuando no los utilizaban; y los grupos de inversión que los adquirían para la construcción básicamente de hoteles en los que alojar a los turistas procedentes de países europeos. De este modo, desde esta época la segunda residencia convive con la actividad turística, sin que, urbanísticamente, se planteara una diferencia radical entre el uso turístico y el uso residencial.

En esos planes, el uso turístico no tenía una sustantividad propia, sino que se concebía como una manifestación del uso residencial. Así se pueden encontrar referencias tales como que los chalets y bungalows se clasifican de uso residencial, siendo ese su destino (plan parcial de Playa del inglés), que las ordenanzas se aplican a la zona residencial-privada comprendida en el proyecto de urbanización con destino residencial (plan parcial de Campo de Golf), que el suelo edificable se materializa en edificación unifamiliar aislada, residencial en colonia y adosada o residencial hotelera, sin que puedan introducirse instalaciones que mermen las características residenciales de la zona (plan parcial Campo internacional), que se aluda al residencial turístico o al cumplimiento de las condiciones de habitabilidad exigidas por el Ministerio de la Vivienda (plan parcial La Gloria) o que solamente se autoricen viviendas unifamiliares y construcciones para fines turísticos, tales como hoteles, residencias o apartamentos (plan parcial de Morro Besudo o plan parcial de San Agustín), entre otras referencias. La realidad resultante de esa normativa es la convivencia del uso residencial y el estrictamente turístico en esas zonas.

El modelo descrito se extiende hasta los años ochenta del siglo pasado en que el control del crecimiento, con la ocupación de nuevos suelos, suscita la necesidad de contar con un instrumento de planeamiento general que ordene el conjunto del municipio y, en particular, la zona turística y su expansión.

La dificultad de elaborar un plan general de ordenación urbana lleva a un instrumento menos complejo: las Normas Subsidiarias Municipales de 1986 (aprobadas definitivamente por la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias, el 22 de julio de 1986, B.O.C. nº 115, de 24 de septiembre de 1986). Este instrumento hace suyo, y da continuidad, a las determinaciones de los planes parciales aprobados, en ejecución y, en su caso, terminados. De esta manera, el uso residencial sigue siendo configurado de manera amplia, englobando tanto el uso de vivienda habitual y el de segunda residencia, como el uso alojativo temporal propio de la actividad turística. La definición normativa de esta clase de uso así lo expresa:

"1. Uso residencial: Incluye edificios de cualquier tipo o tamaño destinados a vivienda (residencia de una familia), así como edificios y apartamentos destinados a explotación hotelera (vivienda de superficie y programa reducidos, pero constituyendo unidades autónomas) y residencias colectivas (de tipo escolar, religioso u otros).

1.1. Alojamientos turísticos. Edificios destinados a explotación turística que de forma habitual, facilita alojamiento temporal a transeúntes. a) Hotel. …b) Apartamentos … c) Bungalows…

1.2. Alojamiento permanente. Edificios destinados a residencia habitual o segunda residencia de una familia o comunidad. a) Vivienda unifamiliar… b) Edificios colectivos de vivienda… c) Residencia colectiva..." (art. 1.2.2 Normativa).

El uso residencial era formulado como un concepto mixto que abarcaba el alojamiento turístico y el alojamiento permanente. A partir de esa definición, las Normas Subsidiarias proyectaron este entendimiento de lo residencial en las diferentes zonas del municipio, incluyendo los espacios con vocación turística, aludiendo en unos casos al "uso residencial turístico" y en otros únicamente a "uso residencial", aunque utilizando una tipología turística concreta (por ejemplo, apartamento destinado a segunda residencia).

Esa definición refleja que, desde los años sesenta y setenta, el desarrollo turístico-urbanístico en San Bartolomé de Tirajana combinó inmuebles adquiridos como segunda residencia y/o inversión por la población residente local (apartamentos), con establecimientos alojativos destinados mayoritariamente a turistas (hoteles). Esta mezcla de lo residencial permanente con el alojamiento temporal se consolida con determinadas prácticas comerciales derivadas de las crisis turísticas y de la sobredimensión de la oferta inmobiliaria de alojamientos turísticos, siendo una de las causas del fenómeno de la residencialización de zonas turísticas. En todo caso, lo que debe destacarse es que esa coexistencia era permitida expresamente por la ordenación y que en los años siguientes la evolución económica y social llevará a su consolidación.

1.2. El uso residencial en la zona turística litoral en el Plan Insular de Ordenación de 1995.

En los años noventa, el crecimiento constante del número de visitantes, tanto en San Bartolomé de Tirajana como en los municipios de las islas que concentran la oferta turística alojativa, se planteará que la mejora de la calidad del producto turístico requiere que los usos alojativos turísticos se separen, físicamente, de los usos residenciales permanentes, siendo además distintas, desde la perspectiva urbanística, las necesidades de una y otra población -el turista y el residente-.

Casi una década más tarde, el Gobierno de Canarias aprobó el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria (Decreto 7/1995, de 27 de enero, B.O.C. número 27, de 3 de marzo de 1995), un instrumento de ordenación territorial que incorporaba medidas dirigidas a la diferenciación entre lo residencial permanente y lo turístico alojativo en las zonas turísticas de la isla.

A efectos de calificación del suelo, se define la categoría de alojamiento temporal o de ocio como diferente de la residencia permanente (art. 22). A su vez, en cuanto a los espacios destinados a uno y otro uso, el Plan Insular lleva a cabo la zonificación turística del ámbito insular, identificando la "Zona Turística Litoral de la Costa Sur", que incluye San Bartolomé de Tirajana, y la "Zona Turística Litoral de la Costa Norte". Esto serán los espacios en donde pueda desarrollarse la actividad turística y en los que se permite destinar suelo a ese destino (art. 27); estableciendo además determinaciones de obligado cumplimiento -sobre densidad, criterios de sectorización…- (art. 29 y 35). En particular, en relación con la convivencia del residencial con el turístico, este plan insular formula algunas directrices específicas dirigidas a ordenar esos usos residenciales en espacios turísticos (anexos del Decreto). A su vez, con el fin de hacer efectivos esos mandatos, el Plan Insular de Ordenación impuso a todos los municipios afectados la obligación de redactar un Plan General, o la revisión del que tuvieran, para adecuar la ordenación a esas determinaciones (art. 14, 33 y 34).

Ese mismo año tuvo lugar la aprobación y entrada en vigor de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo, que formula la primera referencia legal sobre la necesidad de separación/especialización. Esta idea

se reconoce en el mandato a los planes urbanísticos para calificar el uso turístico en suelos de zonas urbanas y urbanizables (art. 57); e, igualmente, cuando encarga a los planes insulares identificar, entre otras, las zonas mixtas en que la concurrencia de edificaciones turísticas con otras industriales o residenciales ponga en peligro la calidad turística de la zona (art. 58.2.b). De otra parte, en cuanto al desarrollo de la actividad turística como tal, la Ley de Ordenación del Turismo introduce el principio de unidad de explotación que, en gran medida, se opone a la coexistencia en un mismo inmueble/parcela de usos turísticos y residenciales, de ahí que su aplicación, sobre todo en el ámbito extrahotelero, desde entonces haya estado rodeada de controversia (arts. 38 a 42).

1.3. El uso residencial en la zona turística litoral en el Plan General de Ordenación Urbana de 1996.

A. La explicación de la Memoria del PGOU 1996.

Con base en el Plan Insular de Ordenación de 1995, teniendo en cuenta la separación entre lo turístico y lo residencial que ese instrumento planteaba, el Plan General de Ordenación Urbana de San Bartolomé de Tirajana de 1996 (BOC n.º 27 de 26 de febrero de 1997) -PGOU 96-, abordó la situación generada por el uso residencial que se daba en las zonas turísticas del litoral. Entre los objetivos del plan, según expresa su Memoria justificativa, se persigue, de una parte, frenar la expansión del desarrollo turístico que se había producido en el municipio y, de otra parte, afrontar el fenómeno de la segunda residencia (p. 61 a 63 de la Memoria cuando se refiere a "las zonas turísticas"). Los términos en que se expresa son bastante claros:

"En segundo lugar se propone la concreción de lo que supone el fenómeno de la segunda residencia. Como consecuencia tanto de los cambios producidos en el sector turístico desde su mayor crecimiento a principios de los años 70, como al aumento del nivel de vida de la población insular, se ha producido la utilización de edificios situados dentro de la zona turística como residencia permanente o temporal de fines de semana y periodos vacacionales. Ello ha propiciado la aparición del uso como segunda residencia de una parte de parcelas enclavadas en la zona turística litoral que no debemos olvidar, ya que quedan sometidas al que para el suelo turístico han previsto tanto el Plan insular como la Ley 7/1995" -Ley del Turismo de Canarias- (p. 61-62 de la Memoria).

En relación con esta realidad a la que se enfrenta la planificación municipal, la Memoria expresa la solución y el criterio con el que se afronta esta situación:

"Por ello, el Plan General recoge este uso específico de segunda residencia situadas dentro de la zona turística litoral que no están siendo utilizadas como explotaciones turísticas, distinguiendo dos casuísticas" (p. 62).

Es decir, el plan reconoce y recoge esa realidad, circunstancia que encuentra su apoyo en el desarrollo urbanístico previo amparado por el planeamiento recogido en los distintos planes parciales aprobados. De este modo, se admite ese uso como compatible o conforme con la ordenación que se da a las zonas turísticas. Para ello, tal y como queda indicado, diferencia dos situaciones:

"a) Las viviendas actualmente existentes y edificadas al amparo de licencia municipal, aún en el caso de que se encuentren en parcelas con edificaciones en explotación turística.

b) Aquellas parcelas aún sin edificar, que conformen áreas coherentes en el que el uso dominante del entorno sea el residencial permanente o de segunda residencia" (p. 62 de la Memoria).

Para el primer supuesto (viviendas residenciales, incluso en edificaciones con explotación turística), "el tratamiento que se propone" es claro y contundente:

"a) Para las viviendas existentes, respetar su "status" sin que le sea de aplicación el mecanismo de "fuera de ordenación".

Este respeto del statu quo es un reconocimiento de la licitud del uso residencial en la zona litoral turística y, tal y como precisa el apartado anteriormente transcrito, "aún en el caso de que se encuentren en parcelas con

edificaciones en explotación turística". Estas viviendas con uso residencial son legales a todos los efectos, de ahí la oportuna precisión que nuevamente incorpora la Memoria: "sin que le sea de aplicación el mecanismo del fuera de ordenación".

Debe recordarse que este último mecanismo (fuera de ordenación), en ese momento se define por la legislación estatal como aquella en que "los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan General o Parcial que resultaren disconformes con el mismo serán calificados como fuera de ordenación" (art. 71.1 TRLS de 1976). La jurisprudencia más adelante también subsumió en esta situación a aquellas edificaciones que fueran erigidas sin título y sobre las que no cabe ejercer las potestades de restablecimiento de la legalidad por transcurso del plazo.

Pues bien, lo relevante es que la figura del fuera de ordenación definida de esa forma por el Derecho urbanístico de la época en que se aprobó el PGOU´96, ni siquiera es aplicable a las viviendas con uso residencial en las zonas turísticas, aunque estas estuvieran ubicadas en parcelas/edificaciones en explotación turística. Como queda destacado, el uso residencial preexistente es a todos los efectos legal y conforme con el planeamiento.

Este planteamiento contenido en la Memoria del Plan proporciona el contexto interpretativo adecuado para entender las previsiones establecidas en las Ordenanzas de la zona turística litoral del PGOU 96.

B. Su reflejo en las ordenanzas de las distintas zonas turísticas.

Coherente con la explicación contenida en la Memoria, las Ordenanzas en la zona litoral reconocen la existencia del uso residencial en las zonas turísticas. Esto debe entenderse en un doble sentido. De una parte, respetando el statu quo de los usos residenciales existentes, es decir, de la situación previa a la entrada en vigor del PGOU de 1996 (publicado en 1997). Todo el uso residencial preexistente en las zonas turísticas quedó reconocido, tal y como expresó la Memoria, sin que les sea de aplicación el mecanismo del fuera de ordenación.

De otra parte, el plan como norma tiene una vocación prospectiva o de futuro, permitiendo nuevos desarrollos residenciales ejecutados a su amparo en esas zonas turísticas, tal y como se reconoce en esas Ordenanzas. En ellas se pueden encontrar previsiones que, con carácter general, permiten el uso residencial, identificándose en los cuadros anexos tipologías típicas de ese uso. En este sentido, se encuentran determinaciones tales como "solamente se autorizan construcciones para fines turísticos, 2ª residencia y residencial permanente" (art. 2 Ordenanza urbanización Morro Besudo-San Agustín-Las Burras; art. 2 Ordenanza urbanización Rocas Rojas) o "solamente se autorizan construcciones para fines turísticos y de segunda residencia. El destino de cada parcela se fija en los cuadros adjuntos" (art. 2 Ordenanza urbanización La Gloria); "solamente se autorizan construcciones para fines turísticos y de segunda residencia, quedando prohibido establecer cualquier clase de comercio o industria" (art. 8 Ordenanza urbanización ampliación Playa del Inglés); "solamente se permite la construcción de viviendas unifamiliar aislada" (art. 2 Ordenanza urbanización Campo de Golf); "se autorizan viviendas familiares para segunda residencia o residencia permanente y construcciones de fines turísticos. El destino de cada parcela se fija en cuadros adjuntos" (art. 2 Ordenanza urbanización Sonnenland).

Esas habilitaciones genéricas se concretan en los anexos recogiendo como uso principal para concretas parcelas, el de vivienda unifamiliar para segunda residencia o el de residencial permanente. En otras palabras, las Ordenanzas recogen explícitamente el uso residencial en diferentes urbanizaciones y parcelas. De este modo, el uso residencial en las zonas turísticas quedó contemplado y amparado por el PGOU-96.

No obstante, la explicación y sentido de las previsiones del PGOU-96 y de sus ordenanzas en la zona turística litoral no estaría completa si no se realiza una puntualización adicional en relación con la configuración del uso principal que se asigna a las parcelas, teniendo presente que en esas fechas el uso turístico no se concebía de la misma manera a como hoy es mayoritariamente entendido.

En muchos supuestos, junto al uso residencial expresamente calificado como uso principal, las fichas utilizan como referencia del uso principal lo que en realidad es una tipología edificatoria (casas vacacionales, bungalows,

apartamentos). En la actualidad, con la normativa vigente, esas tipologías edificatorias indican que existe un uso turístico; sin embargo, esa idea y configuración no era tan clara o evidente como resulta en la actualidad. Es conocida la práctica de que muchas de esas edificaciones fueron vendidas por los promotores ab initio con un destino residencial, sobre todo en los momentos de crisis económicas, a lo que se sumaba la no muy clara sustantividad del uso turístico como algo diferente o distinto del uso residencial; de hecho, en algún caso se utiliza la expresión "uso residencial turístico". Esa confusión o entendimiento explica que la referencia al uso principal referido a concretas tipologías edificatorias no identifique en todo caso un destino turístico del inmueble. Las Ordenanzas del PGOU-96 son hijas de su época y de ese entendimiento abierto.

Muestra de ello son las Ordenanzas de Pasito Blanco, urbanización que nace destinada exclusivamente para segunda residencia (art. 2 de las Ordenanzas: "solamente se autorizan construcciones para segunda residencia. El destino concreto de cada parcela se fija en los cuadros anexos"). La singularidad es que para albergar ese uso exclusivo residencial se admite con total naturalidad una tipología edificatoria típica del uso turístico, como son los bungalows y los apartamentos (art. 4 de la misma Ordenanza). Esta idea queda clara en los anexos para las concretas parcelas en las que se establece como uso principal el de casas vacacionales o bungalows, aunque se especifica el destino para segunda residencia. Es decir, en el contexto del PGOU-96 la tipología edificatoria de casas vacacionales, bungalows y apartamentos, que se usa como referencia para uso principal, podía acoger también el uso residencial y no quedaba circunscrito o limitado a un uso turístico estricto. Así, un bungalow o un apartamento podían tener tanto un uso turístico como un uso residencial. Cuando se aludía como uso principal a estas tipologías edificatorias lo era para mantener la estética de la zona turística, sin que prejuzgara el destino turístico o residencial de los inmuebles en ese espacio.

Esta idea también se reconoce en las Ordenanzas de Campo internacional en las que se usan expresiones tales como unidad residencial, edificaciones residenciales, construcciones residenciales, edificios no residenciales. En esas Ordenanzas los bungalows están considerados como un uso residencial (aislada o en colonia), de modo que, incluso, pueden existir "lotes residenciales de bungalows". Por ello puede recogerse una previsión en la que se afirma que "en la zona residencial agrupada, se dispone en el exterior de la agrupación de un aparcamiento privado cubierto por cada bungalow que se construya, así como por cada chalet". En cambio, cuando los bungalows están en explotación, en lugar de tener aparcamiento privado, "se dejarán aparcamientos interiores de acuerdo con los requisitos mínimos de infraestructura turística". En otras palabras, en esta zona se reconoce que pueden existir bungalows en explotación turística y pueden existir otros que se utilicen como residencia (igual que los chalets). Otra muestra de que esa concreta tipología edificatoria podía albergar tanto un uso turístico como un uso residencial no turístico.

Con todo, sin perjuicio de lo expuesto, el reconocimiento y la compatibilidad del uso residencial en la zona turística litoral por el Plan General de Ordenación de 1996 debe ser entendido y valorado teniendo en cuenta que, en coherencia con el mandato impuesto por el planificador insular, la legitimación del uso de segunda residencia se circunscribe al "asignado expresamente por el Plan" (art. 17.2.a Normativa). El contraste con esta previsión llevará, en los años posteriores, a hablar de procesos de residencialización del espacio turístico, en tanto que uso de esa clase más allá de lo reconocido de forma expresa por el planeamiento municipal.

C. Lo que deriva de las previsiones del PGOU de 1996.

Al margen de la situación particular de cada edificación, independientemente de su tipología o zona turística en la que se localice, los datos expuestos recogidos en el PGOU-96 permiten extraer una serie de ideas fundamentales sobre el uso residencial en la zona turística litoral, que deben ser destacadas:

- Se reconocen los usos residenciales preexistentes en las zonas turísticas a la entrada en vigor del PGOU, según se recoge expresamente en su Memoria, usos que son legales y plenamente conformes con el planeamiento.

- Se admite pro futuro el desarrollo del uso residencial en determinadas parcelas, bien de segunda residencia bien de residencia permanente, con independencia de la tipología "turística" en la que puedan llevarse a cabo.

- En todo caso, el uso de segunda residencia se admite en aquellas parcelas en las que lo admitía el planeamiento precedente, así como en las que ha sido asignado expresamente por el PGOU.

En consecuencia, aun cuando el plan general -en el marco del plan insular de ordenación de 1995- tiene la pretensión de especializar -más bien de separar lo residencial de lo turístico-, lo cierto es que las determinaciones que contiene permiten la continuidad, incluso en determinados lugares la implantación, de usos residenciales permanentes o segunda residencia en el ámbito de la zona turística litoral.

1.4. El uso residencial en la zona turística litoral en el Plan Insular de Ordenación de 2003.

Aprobado y en vigor el PGOU-96, el Plan Insular de Ordenación fue declarado nulo. Inicialmente, por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 8 de enero de 1998, confirmada más tarde en casación por sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo contencioso-administrativo, de 6 de mayo de 2002. Aun así, ese instrumento de ordenación insular resultó determinante del planeamiento urbanístico de San Bartolomé de Tirajana, en particular de lo que establece respecto de la "Zona Turística Litoral" del municipio.

Tras esa anulación, el Cabildo Insular impulsó la tramitación de un nuevo Plan Insular de Ordenación que fue aprobado por Decreto 277/2003, de 11 de noviembre (B.O.C. nº 234, de 1 de diciembre de 2003). En lo que aquí importa, las decisiones fundamentales sobre la zonificación territorial turística insular y las determinaciones básicas de carácter vinculante del planeamiento anulado se mantienen (art. 206 y ss).

Ese mismo año, el Parlamento de Canarias aprobó la Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, que incorpora criterios y determinaciones sobre la convivencia/diferenciación del uso turístico alojativo y el uso residencial en las zonas turísticas, asignando un papel fundamental al planeamiento insular. A su vez, una década más tarde será aprobada la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística, con una visión parcialmente diferente de la cuestión de la residencialización de los espacios turísticos, pasando a descansar en el planeamiento general y, en su caso, en los planes de modernización turística. Se volverá sobre estas medidas más adelante.

1.5. El Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Gran Canaria de 2014.

Con base en el mandato formulado por la Ley 19/2003, de Directrices de Ordenación General y de Directrices del Turismo (D.A. 1ª) y los criterios recogidos en la misma (básicamente, Directriz de Ordenación del Turismo 12) , tras una larga tramitación, en 2014 entró en vigor del Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de la Isla de Gran Canaria (aprobado por Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 28 y 30 de noviembre de 2011, publicado en B.O.C. número 55, de 19 de marzo de 2014).

Este Plan reitera la zonificación formulada por el Plan Insular de Ordenación: Zona Turística Litoral del Sur (ZTLS), que engloba al municipio de San Bartolomé de Tirajana, Zona Turística Litoral del Noroeste (ZTLN) y Zona de Turismo Interior (ZTI) (art. 7). A continuación, este instrumento define y diseña las piezas territoriales turísticas, que se clasifican en piezas territoriales turísticas nuevas y piezas territoriales turísticas existentes, que, a su vez, se dividen en piezas territoriales turísticas en proceso de consolidación y consolidadas (con un mínimo del 30% de la edificabilidad/superficie destinada a uso turístico alojativo). Para cada una de ellas se establecen condiciones e instrucciones de obligado cumplimiento por el planeamiento general (art. 9). A su vez, dentro de las piezas territoriales turísticas consolidadas, el plan diferencia entre aquellas con uso exclusivamente turístico, con uso mixto con presencia residencial residual y con uso mixto con alta presencia residencial; distinción de directa aplicación en San Bartolomé de Tirajana (art. 12).

En sus aspectos nucleares, el cuadro se completa con el mandato al planeamiento general para llevar a cabo la especialización de las áreas de uso mixto en zonas turísticas (art. 17). Los términos de esta previsión son los siguientes:

“Artículo 17. Especialización de las Piezas Territoriales Turísticas (NAD).

1. Los instrumentos de planeamiento general y de desarrollo que permitan el uso mixto en las Piezas Territoriales Turísticas se alterarán para especializar dichas Piezas conforme a lo establecido en este Plan y atendiendo en su caso a los criterios y recomendaciones para la ordenación detallados en las fichas normativas del PTEOTI-GC.

2. Cuando el PTEOTI-GC establezca la posibilidad de la convivencia de ambos usos en una Pieza Territorial Turística Consolidada de uso Mixto sin especificar la especialización en áreas, el planeamiento que ordene el ámbito deberá hacer un estudio pormenorizado de la Pieza y en función de los resultados de este decidir si es posible su especialización o, justificadamente, se opta por la compatibilidad.

3. No se admitirá compatibilidad de los usos residencial y turístico en una misma parcela aún en el caso de que se opte por la compatibilidad.

4. En todo caso, en las Piezas Territoriales Turísticas Consolidadas de uso Mixto en las que el PTEOTI-GC admita la compatibilidad, el planeamiento podrá establecer Áreas a especializar inferiores a la pieza donde el uso deberá ser exclusiva y necesariamente turístico o residencial”.

De acuerdo con el precepto transcrito, el Plan Territorial Especial ordena especializar y establece criterios vinculantes, ahora bien, ese instrumento no lleva a cabo la especialización. Esta tarea recae sobre el plan urbanístico, general o de desarrollo. Además, siquiera con carácter excepcional, el Plan admite la compatibilidad de usos, pero con el límite de que en ningún caso se admitirá en una misma parcela. En cuanto a la situación en que pueda quedar el uso residencial cuando, efectuada la especialización, se localice en un área, zona o edificio con destino turístico, se prevé la aplicación del régimen de fuera de ordenación, no la expulsión ni el cierre (expresamente, art. 20.3.a).

El Plan Territorial Especial, con base en la Ley de Directrices y en línea con la zonificación recogida en el Plan Insular, pone sobre la mesa varias cuestiones claves para entender el impacto de las normas y los planes sobre el estatuto de los usos residenciales en la zona turística litoral:

- La primera, que la especialización requiere de un estudio previo y pormenorizado que, previo diagnóstico, formule esa diferenciación de usos y sus consecuencias.

- La segunda, que la tarea de especialización de los usos corresponde llevarla a cabo al planeamiento municipal (y mientras tanto el régimen jurídico aplicable será el prexistente).

- Y la tercera, la prohibición expresa en el desempeño de esa tarea de que el uso residencial y el turístico puedan coexistir en la misma parcela (un mandato que obliga al planificador que lleve a cabo la especialización).

1.6. El proyecto de Plan General de Ordenación supletorio en 2015.

Ya en vigor la Ley de Renovación y Modernización Turística de 2013, se iniciaron trabajos por parte de la empresa pública Gesplan para elaborar el Plan General de Ordenación supletorio del municipio de San Bartolomé de Tirajana, a cuyo fin se realizaron una serie de estudios con vistas a materializar la citada especialización. En ellos se identifican 12 piezas territoriales turísticas consolidadas y se realiza un análisis de la situación del uso residencial en todas ellas, según los datos de empadronamiento suministrados por el propio Ayuntamiento. El resultado fue que de aquellas piezas sólo tres tienen un uso exclusivamente turístico, dándose en el resto la presencia de uso residencial, bien con carácter residual bien con una alta presencia (documento de información memoria de análisis de piezas territoriales turísticas consolidadas, Gesplan, 2015). El documento fue objeto de aprobación inicial por Orden de 22 de mayo de 2015 del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial del Gobierno de Canarias (BOP Las Palmas, número 78, de 19 de junio de 2015). Sin embargo, el conflicto social que suscitó llevó a la no aprobación de este instrumento.

1.7. El impacto de la Ley del Suelo de 2017 y el Plan Insular de Ordenación de 2022.

Dos años después de ese intento, el Parlamento de Canarias aprobó la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos. De esta, dos son las cuestiones con mayor incidencia sobre la convivencia/separación de usos residenciales en espacios turísticos: por un lado, la aplicación a los usos contrarios a la legalidad urbanística de un plazo de 4 años para el ejercicio de la potestad de restablecimiento (art. 361.1.d LSENPC); y, por otro, el establecimiento de un régimen singular -situación legal de consolidación- para los usos residenciales que existieran con anterioridad al 1 de septiembre de 2017 en las zonas turísticas a aplicar cuando el planeamiento lleve a cabo la especialización de usos ordenada por la Ley de Renovación Turística (DF. 5ª.2 LSENPC que añadió una nueva DT 7ª a esa Ley turística). A estas previsiones debe añadirse la derogación expresa de las determinaciones de los instrumentos de ordenación vigentes contrarias a lo dispuesto en esa Ley, en particular las determinaciones urbanísticas del planeamiento insular, con efecto directo sobre los planes territoriales especiales de ordenación turística en cuanto que planes insulares (D.D. única LSENPC).

En 2022, el Pleno del Cabildo Insular aprobó el vigente Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria de 2022 (Acuerdo de 29 de diciembre de 2022, B.O.C. número 13, de 19 de enero de 2023). En todo caso, en materia de especialización de usos, con base en las Directrices de Ordenación del Turismo, este instrumento de planificación insular es esencialmente continuista del planteamiento que realizó el Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de 2014 (así queda reflejado en los art. 432 y ss. de la Normativa del Plan Insular de Ordenación).

1.8. Los acuerdos municipales de 2024.

La evolución apuntada explica que, como justificación, el Acuerdo plenario de 27 de junio de 2024, por el que se declara la extraordinaria y urgente necesidad pública y el interés social de la Ordenanza Provisional, precise que el uso residencial en las zonas turísticas del municipio afecta a 17.536 vecinos que se encuentran empadronados, repartidos por Playa del Inglés (6.960), Sonnenland (3.548), Campo internacional (3.065), Meloneras (890), San Agustín (2.178), Bahía Feliz (268) y Playa del Águila (627). Tal y como se expresa en dicho Acuerdo, "existen en todas estas zonas, áreas residenciales enclavadas en la ZTL, ya definidas y recogidas en nuestro PGOU´96, con ciertos requisitos y parámetros urbanísticos preestablecidos"; indicándose a continuación que "se puede observar claramente, que existe un conjunto estructural de "zonas residenciales turísticas", fruto de la residencialización de ciertos complejos o edificios (total o parcialmente), siendo un hecho notorio y público, la convivencia de los diversos usos, tales como el turístico y el residencial permanente, sin ser incompatible ni excluyente entre sí, siempre que se respeten los derechos de unos y otros". Esta es la realidad de la zona turística litoral, cualitativamente, la misma o muy parecida a la que existía en 1996 cuando se aprobó el Plan General de Ordenación que sigue vigente.

En todo caso, ese acuerdo plenario constituyó la razón de ser el documento de Ordenanza Provisional.

Por otra parte, el 19 de diciembre de 2024 el Pleno del Ayuntamiento adoptó el acuerdo mediante el que aprobó el convenio entre la Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas del Gobierno de Canarias y el Ayuntamiento, para la formulación de la encomienda de gestión relativa a la formulación de la redacción del Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de Maspalomas-Costa Canaria; convenio que fue firmado al día siguiente (20 de diciembre de 2024). De conformidad con su clausulado, el ámbito de actuación abarca el término municipal de San Bartolomé de Tirajana en concreto, el ámbito que afecta de los sectores de Bahía Feliz, Playa de Águila, San Agustín, Morro Besudo, Ampliación las Burras, Rocas Rojas-La Gloria, Playa del Inglés, Parte de San Fernando de Maspalomas , Sector IV, Ampliación Sonnenland, Sonnenland, Campo Internacional, Campo del Golf, Oasis, Meloneras 2A, Meloneras 2B, Golf Meloneras, Pasito Blanco Pasito Blanco Sector 5 ST-2, así como por los enclaves turístico que forman parte de la oferta turística complementaria del núcleo turístico de Maspalomas.

Con esta vía el Ayuntamiento opta por materializar la especialización de la zona turística litoral recurriendo a la figura del plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad en lugar de llevar a cabo una

modificación de su planeamiento urbanístico, tal y como permite la legislación turística. De este modo, cuando se realicen los estudios correspondientes y se apruebe el citado plan por el Gobierno de Canarias, sus determinaciones se impondrán a las previsiones contenidas en el vigente planeamiento municipal y con ello se hará efectiva la especialización que demanda la normativa turística.

Por Decreto del Concejal del Área de Gobierno de Urbanismo, Responsabilidad Patrimonial, Patrimonio y Vivienda de desestimiento de la tramitación de la Ordenanza Provisional relativa al uso residencial en la zona turística litoral de San Bartolomé de Tirajana de conformidad con el artículo 93 de LPACAP y por los motivos expuestos en la consideración jurídica primera, se desiste de la tramitación de la Ordenanza Provisional Municipal y se incoa nuevo expediente 2026-017191 de la Ordenanza Municipal del régimen jurídico del uso residencial en la zona turística litoral de San Bartolomé de Tirajana.

2. LA ESPECIALIZACIÓN DEL USO TURÍSTICO.

2.1. La apuesta por la especialización en la Ley de Directrices de 2003.

Sin perjuicio de algunas referencias normativas anteriores y, en buena medida como continuación de las mismas, la primera regulación completa del principio de especialización se recoge en las Directrices de Ordenación del Turismo en 2003. En esta norma se entiende como separación drástica del uso turístico y el residencial permanente en los espacios turísticos, siendo excepcional la coexistencia. A estos efectos, la directriz de ordenación 12 establece lo siguiente:

“Directriz 12. Ordenación del uso residencial en zonas turísticas. (ND)

1. El planeamiento evitará el uso mixto residencial y turístico en las zonas turísticas, por los efectos de deterioro de la oferta alojativa. La regulación del uso residencial dentro de zonas turísticas tendrá entre sus objetivos evitar su posible uso como alojamiento turístico ilegal.

(…)

3. El planeamiento insular, o el territorial derivado del mismo establecerá, en el caso de que existieran ambos usos dentro de una zona turística, las condiciones generales de compatibilidad entre el uso residencial y el turístico, en función de las características de las diferentes zonas y, en su caso, núcleos o urbanizaciones turísticas (…)”

Esta directriz establece el criterio fundamental en relación con la especialización de usos en las zonas turísticas: la separación radical, bien uso turístico exclusivo, o bien uso residencial exclusivo. La compatibilidad se restringe a los casos en que esa confluencia ya existiera -no a ámbitos o sectores no edificados-, sin perjuicio de tratar de reconducirlo en lo posible hacia la separación.

En cuanto a la efectividad de ese criterio de especialización, el mismo precepto ordena la revisión de los planes insulares, generales y de desarrollo que admitan el uso indistinto en la misma parcela, con el fin de especializarlos en uno u otro uso. El apartado 2 de la misma directriz así lo dice:

“2. Deberán revisarse los instrumentos de planeamiento insular, general y de desarrollo que permitan el uso mixto dentro de un mismo ámbito o sector y los que admitan indistintamente uno u otro uso dentro de una misma parcela. El objeto de dicha revisión será especializar el área exclusivamente en uno u otro uso, conforme al modelo territorial establecido por el planeamiento insular. En el caso de áreas en las que se encuentren ya consolidados ambos usos, el planeamiento tendrá por objeto deslindarlos y, cuando fuera posible, ordenar el proceso de transformación hacia la especialización integral en uno u otro destino”.

Tanto el planeamiento insular como, a continuación, el planeamiento municipal, quedaron obligados a revisar las determinaciones que permitieran el uso indistinto. Ahora bien, en el ejercicio de este mandato, las Directrices establecen, además de criterios de ordenación, otros que tienen por objeto el tratamiento adecuado de los

derechos /usos preexistentes que pudieran resultar incompatibles, en concreto, esta clase de medidas se recogen en los siguientes apartados de la misma directriz:

"5. En la ordenación de áreas mixtas, en las que ya coexistan el uso alojativo turístico con el residencial permanente o temporal, el planeamiento desarrollará los siguientes criterios de ordenación:

a) Procurará articular la coexistencia de usos dentro de un mismo ámbito o sector mediante la zonificación separada de los mismos y, con ella, la especialización integral o de las diferentes partes que integran el espacio ordenado.

b) En el caso de que excepcionales circunstancias de carácter sectorial o territorial, justificadas en el planeamiento insular, determinasen la conveniencia de la especialización de áreas mixtas, en áreas consideradas por el planeamiento como más idóneas para el desarrollo de las actividades alojativas, primará el mantenimiento de este uso. El planeamiento establecerá las medidas transitorias adecuadas para articular adecuadamente y con el menor impacto social y económico posible, la eventual y paulatina transformación de usos preexistentes.

(…)

6. El planeamiento urbanístico que ordene pormenorizadamente las áreas mixtas, sin perjuicio de aplicar los criterios generales establecidos por el planeamiento insular, desarrollará los siguientes:

a) Zonificará separada y coherentemente los usos residencial y alojativo turístico, no pudiendo destinar una parcela indistintamente a uno u otro uso. El planeamiento general establecerá las condiciones para la obligada revisión, a tal fin, de los planes parciales que contengan este tipo de determinaciones.

b) Para las situaciones preexistentes de coexistencia del uso alojativo turístico con el residencial dentro de la misma parcela, se establecerá un régimen transitorio que, desde la aplicación de la normativa sectorial vigente, permita una paulatina y progresiva especialización en el uso alojativo turístico".

Es claro que esta directriz parte de la base de que la coexistencia de ambos usos no es adecuada, por ello encomienda al planeamiento que lo evite. Ahora bien, lo que no puede es ignorar que esa situación existe y por ese motivo reconoce que, en el caso de que existieran ambos usos, el planeamiento establecerá las condiciones de compatibilidad, así como las medidas transitorias y, en su caso, compensatorias adecuadas que permitan la paulatina transformación de los usos preexistentes. De este modo, la especialización es algo que no sólo requiere la actuación o intermediación del planeamiento urbanístico con identificación y separación de espacios y de usos, sino que, de acuerdo con las garantías constitucionales, la implantación de esa decisión, cuando se tome, requiere la adopción de medidas de transición y de compensación, sin que se prevea -tampoco podría hacerlo- la expulsión o la extinción automática de los usos preexistentes que pudieran resultar incompatibles. En particular, este régimen transitorio o compensatorio es igualmente aplicable en relación con la prohibición general de que pueda admitirse la compatibilidad de usos en una misma parcela (apartado 6.a de la Directriz).

En suma, en el modelo diseñado por las Directrices del turismo se confiaba que el planeamiento, cuando reconociera el uso mixto, debía establecer medidas transitorias que facilitaran aquella especialización sin que se llevara o implicara una tabula rasa de los usos preexistentes sin más. Este régimen se reconoce en las determinaciones y los criterios sobre especialización de usos que se recogen en el Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de Gran Canaria de 2014. Ahora bien, en el momento en que ese Plan Territorial entró en vigor, aquella directriz de ordenación del turismo ya había sido derogada.

2.2. La regulación en la Ley de Renovación y Modernización turística de 2013.

La Ley de Renovación y Modernización Turística de 2013 derogó expresamente la directriz de ordenación del turismo 12, estableciendo un modelo de especialización diferente que viene a atemperar su régimen jurídico

y desplaza el planeamiento insular de la competencia para llevar a cabo esa labor. Con esta nueva Ley -que sigue vigente-, la pieza clave es el artículo 25 que establece lo siguiente:

"Artículo 25. Especialización de usos en las zonas turísticas.

1. El planeamiento urbanístico o los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad, dividirán en recintos de intervención el suelo turístico donde coexistan usos turísticos y residenciales, bien por residencialización de establecimientos turísticos, bien porque el planeamiento anterior permitía indistintamente ambos usos, con objeto de encauzar su especialización en áreas de uso turístico exclusivo, de uso residencial exclusivo, o de compatibilidad. Al propio tiempo se programarán los plazos, medidas de compensación y condiciones en que deben llevarse a cabo los cambios desde el uso efectivo al asignado, y el régimen en situación legal de consolidación o de fuera de ordenación aplicable a los establecimientos turísticos que no se adapten a los cambios de uso.

2. El estudio del área o recinto analizará pormenorizadamente la tipología, calidad y densidad de la edificación residencial y turística, los espacios libres y equipamientos disponibles y la calidad de los servicios e infraestructuras, identificando las carencias existentes, con objeto de especializar las áreas en uno u otro uso o si, justificadamente, en función del diagnóstico efectuado, se opta por la compatibilidad de usos.

(…)

De acuerdo con esta regulación, las características más importantes del modelo de especialización que se establece se pueden resumir en las siguientes:

a) La coexistencia se explica bien por haber se producido la "residencialización" de establecimientos turísticos, bien porque el planeamiento "anterior" permitía indistintamente ambos usos. Esta es la realidad que se reconoce y se pretende reordenar.

b) La tarea de especialización de usos se encomienda al planeamiento municipal, pero también se admite que puedan hacerlo los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad turística. El planeamiento insular deja de ser competente para esta cuestión.

c) La especialización requiere realizar un estudio de área o recinto en el que se deben valorar una serie de aspectos (tipología, calidad y densidad de la edificación residencial y turística, los espacios libres y equipamientos disponibles, la calidad de los servicios e infraestructuras, identificación de las carencias existentes).

d) El planeamiento debe especializar en una de las tres siguientes áreas: bien de uso turístico exclusivo, bien de uso residencial exclusivo o bien de compatibilidad de ambos usos (se añade el área de compatibilidad que no se mencionaba en la directriz de ordenación turística 12).

e) El plan debe programar los plazos, las medidas de compensación y las condiciones en que deba llevarse a cabo los cambios desde el uso efectivo asignado, así como determinar el régimen en situación legal de consolidación o de fuera de ordenación "aplicable a los establecimientos turísticos que no se adapten a los cambios de uso" (el reglamento se separa de la Ley, cambiando la dicción legal, que sustituye por "aplicable a las parcelas que no se adapten a los cambios de usos", art. 33.2 del Decreto 85/2015).

El artículo 25 transcrito no reitera la prohibición de coexistencia de usos turístico y residencial en la misma parcela que establecía la directriz de ordenación del turismo 12. La derogación expresa eliminó esa determinación. Es cierto que, durante la tramitación parlamentaria de la Ley de Renovación y Modernización Turística, se formuló una enmienda dirigida a la recuperación/inclusión de esa prohibición en la nueva Ley (enmienda 126 al 8L/PL0006 de renovación y modernización turística de Canarias, B.O.P. 122, de 25 de abril de 2013); pero fue expresamente rechazada. El legislador autonómico no quiso mantener esa restricción.

El artículo 25 fue objeto de desarrollo reglamentario por los artículos 33 a 36 del Decreto 85/2015, de 14 de mayo, que aprobó el Reglamento de la Ley de Renovación Turística. En particular el artículo 36 detalla los criterios para la especialización en áreas de compatibilidad en suelos mixtos, en los siguientes términos:

Artículo 36. Criterios para la compatibilidad de usos en los suelos mixtos.

Cuando se establezca la posibilidad de la convivencia de ambos usos, se seguirán los siguientes criterios:

a) No se admitirá que en una misma parcela coexistan los usos residencial y turístico.

b) Si la parcela con ambos usos estuviere edificada, se establecerá la especialización en uno u otro uso en el plazo de un año desde la aprobación del plan. Cumplido este plazo, el uso no autorizado quedará fuera de ordenación, o de consolidación, en los términos que establezca el planeamiento.

c) En determinadas parcelas cuya situación, tipología, equipamiento u otras características aconsejen un cambio de uso, se dará esta opción a los propietarios. El cambio de uso deberá sujetarse a los criterios de especialización, a residencial o a turístico, previsto en los artículos anteriores.

d) En todo caso, en aquellas áreas de uso mixto en las que se admita la compatibilidad, el planeamiento podrá establecer recintos a especializar, donde el uso deberá ser exclusivamente turístico o residencial.

Una simple lectura de este precepto pone de manifiesto que se coloca en un difícil equilibrio ante la diversidad de situaciones que pueden generarse tras la especialización, aunque en ningún caso implica una eliminación pura y simple de las situaciones preexistentes, sino una vocación de futuro hacia la implantación efectiva de esa especialización, lo cual matizan mucho la idea de que en una misma parcela no puedan admitirse usos diferentes (residencial y turístico), que es más un mandato de futuro que una consecuencia inmediata derivada de la planificación que establece la especialización. La implantación de la especialización impide que los "nuevos" usos puedan implantarse en el sentido expresado por el plan, pero no impide ni prohíbe que los "usos preexistentes" sigan manteniéndose como derecho transitorio en la situación correspondiente de consolidación o fuera de ordenación.

En efecto, la prohibición de que en una misma parcela coexistan ambos usos (apartado a) queda inmediatamente matizada cuando esa parcela estuviera edificada. En este caso, el planeamiento deberá otorgar un plazo de un año para que el uso se haga efectivo, de modo que transcurrido dicho plazo si el uso preexistente permanece (no opta por el uso especializado), ese uso continuará en situación legal de consolidación o de fuera de ordenación. Y ello sin perjuicio de que la prohibición de coexistencia de usos en la misma parcela incurre en ilegalidad, por infracción del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 y 97 CE, art. 128.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común y art. 47.2 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común), puesto que, de forma expresa, el legislador rechazó el mantenimiento de esa prohibición, excediendo su regulación reglamentaria del marco legal.

En cualquier caso, como con la regulación inicial de las Directrices, la especialización de usos es una decisión/ordenación que debe ser llevada a cabo por un instrumento de ordenación específico, sin que la previsión legal sea efectiva mientras esa tarea no se desarrolle. Por ello, en tanto esa especialización no se ha llevado a cabo, en los municipios turísticos de Canarias, como ocurre en San Bartolomé de Tirajana, siguen conviviendo los usos turísticos y residenciales en las zonas turísticas sin que su situación jurídico-urbanística haya cambiado, ni tampoco sean aplicables los efectos jurídicos que la Ley vincula con la especialización (medidas transitorias, compensatorias, situación legal de consolidación o de fuera de ordenación).

2.3. El ajuste introducido por la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de 2017.

La disposición final 5ª.2 de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias introdujo una nueva disposición transitoria 7ª en la Ley de Renovación y Modernización Turística de Canarias, con el siguiente contenido:

"Séptima. Usos residenciales en zonas turísticas.

1. Los usos residenciales ya existentes el 1 de enero de 2017 en parcelas calificadas de uso turístico en el momento en que la ordenación urbanística haya ejecutado la especialización de usos en las zonas turísticas a que se refiere el artículo 25 de esta ley, se consideran compatibles, quedando en situación legal de consolidación, sin que sea aplicable la declaración de incumplimiento del uso efectivo en aplicación del supuesto de cambio de uso no autorizado al que se refiere la legislación turística.

2. No obstante, la situación legal de consolidación a que se refiere el apartado anterior se limita única y exclusivamente a la continuidad de los usos residenciales existentes, quedando prohibidos los nuevos usos residenciales, así como el cambio de dicho uso a cualquier otro diferente del uso turístico asignado por el planeamiento, cuando ello afecte al principio de unidad de explotación fijado en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias".

(Esta disposición ha sido modificada parcialmente por el Decreto Ley 2/2025, de 17 de marzo, suprimiendo el inciso final de la disposición: "sin que sea aplicable la declaración de incumplimiento del uso efectivo en aplicación del supuesto de cambio de uso no autorizado al que se refiere la legislación turística").

El Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de pronunciarse indirectamente sobre esta disposición al hilo de algunas reclamaciones por responsabilidad del Estado legislador (por todos el DCC 578/2021 de 9 de diciembre de 2021). Al margen de las consideraciones que se realizan en materia de responsabilidad, rechazando que los afectados tengan derecho a indemnización por esta medida legal, el Alto órgano consultivo explica los presupuestos y el alcance de esta medida en los siguientes términos:

"(…) constituye el ámbito de aplicación de la disposición transitoria séptima (…) las siguientes condiciones:

- Que ya existan (los usos residenciales) el 1 de enero de 2017;

- En parcelas calificadas de uso turístico;

- En aquellos territorios cuyos planes hayan ejecutado la especialización de usos que, en el objetivo iniciado por la Ley de Directrices, expresamente recoge la legislación turística en el art. 25 de la Ley 2/2013" (fundamento VI, apartado 3).

Para el Consejo Consultivo esa disposición es una medida que favorece a los propietarios, que mitiga los efectos de la especialización que impone la legislación turística, lo que expresa en estos términos (DCC 29/2020 y 578/2021):

"en ausencia en la normativa precedente (Ley 2/2013) de una previsión favorable a la continuidad de los usos residenciales en zonas turísticas, ésta es la apertura que propicia la nueva Disposición transitoria séptima que se añade ahora a la indicada normativa (por virtud de la Ley 4/2017), y en eso consiste justamente el "novum" que aporta ella, bien que, limitadamente, para los usos residenciales que cumplan determinados requisitos que ya han sido reseñados (que existan a 1 de enero de 2017; en parcelas calificadas de uso turístico; en aquellos planes que hayan ejecutado la especialización de usos). En tal caso, quedan excluidos de la declaración de incumplimiento del uso efectivo (en aplicación de cambio de uso no autorizado) y consiguientes consecuencias, que de otro modo tendrían lugar". Añadiendo a continuación que "la medida propicia esta apertura favorable al mantenimiento (compatibilidad) de tales usos residenciales, le es dable a esta disposición transitoria, no solo delimitar los supuestos a los que se contrae su aplicación, sino también establecer el régimen jurídico al que quedan sujetos (situación legal de consolidación) y las condiciones que igualmente quedan obligados a observar (se admite así la continuidad de los usos residenciales existentes, pero no caben nuevos usos residenciales ni tampoco el cambio de dicho uso a cualquier otro diferente del uso turístico asignado por el planeamiento…".

En virtud de esta disposición transitoria, cuando el planeamiento especialice una determinada área con uso turístico exclusivo, ello no supondrá la eliminación de los usos residenciales preexistentes a fecha 1 de enero

de 2017. Esos usos se encuentran en situación legal de consolidación. De este modo, se respetan los derechos adquiridos y se evita adoptar medidas compensatorias (aludidas en la Ley de Renovación Turística de 2013). En consecuencia, todos los usos residenciales en zonas turísticas que existieran a 1 de enero de 2017 se consideran consolidados y conformes a la legalidad, pudiendo seguir manteniéndose ese uso, aunque el plan hubiera establecido la especialización para uso turístico exclusivo. Por el contrario, no caben nuevos usos residenciales.

Como es lógico, si la especialización fuera para uso residencial exclusivo o para uso mixto (compatibilidad), el uso residencial se puede seguir desarrollando aún con mayor claridad. En otras palabras, cualquiera que fuera el signo de la especialización de usos que se lleve a cabo, los usos residenciales preexistentes a 1 de enero de 2017 se mantienen y respetan en todo caso. Ese es el sentido de esa disposición transitoria.

En definitiva, exista o no especialización, los usos residenciales preexistentes se deben respetar. Cuestión diferente, sería que la planificación que hubiera optado por una especialización turística exclusiva, reconociera normas compensatorias a fin de eliminar esos usos, pero eso es otra cuestión diferente. Por ello, en lo que respecta al municipio de San Bartolomé de Tirajana, hasta que la especialización no se produzca, los usos residenciales preexistentes tienen la cobertura que les otorgó el propio PGOU-96, de modo que siguen siendo usos residenciales conformes con la legalidad o, en su caso, que se encuentran en la situación jurídico-urbanística que les corresponda de acuerdo con la legislación del suelo. En todo caso, se trata de una situación transitoria, en la medida que, como se destacó más atrás, en diciembre de 2024, el Ayuntamiento suscribió un convenio con el Gobierno de Canarias (Consejería de Política Territorial) para la redacción del Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad Turística Maspalomas - Costa Canaria, que llevará a cabo la especialización de usos conforme a la legislación vigente.

3. EL DEBER DE USO TURÍSTICO.

3.1. La regulación del deber de atenerse al uso turístico.

En línea con el objetivo de separar los usos turísticos de los residenciales -y, en particular, eliminar los residenciales de parcelas y edificios con destino turístico-, la Ley de Renovación y Modernización Turística incorpora, como particularidad, la exigencia expresa a los titulares de establecimientos turísticos del deber de destinarlos a esa actividad, y no a uso residencial, conforme el destino fijado para la parcela por el planeamiento, o bien, en caso de suelos mixtos, el que se hubiera establecido en la licencia de edificación. En concreto, esa Ley establece lo siguiente:

Artículo 23. Deber de atenerse al uso turístico.

1. Es deber de los titulares de los establecimientos turísticos destinarlos al ejercicio de la actividad turística, de alojamiento o complementaria, conforme a la calificación de uso asignada a la parcela por el planeamiento, y la del inmueble construido en ella según la licencia obtenida en el momento de su edificación en el caso de que la calificación fuera de uso mixto residencial o turístico indistintamente, así como atenerse a las limitaciones respecto al uso impuestas por el planeamiento, la legislación sectorial o de carácter convencional que le sean aplicables, sin perjuicio de la regulación específica para las villas incluidas en los artículos 31 y 32.

En los mismos términos se expresa el art. 31 del Decreto 85/2015.

El deber de uso efectivo turístico es distinto del deber de conservación y rehabilitación edificatoria, regulado en el art. 22 de la Ley. Se trata de un deber que se impone a los titulares de establecimientos turísticos a partir de la entrada en vigor de esa Ley, esto es, el 1 de junio de 2013 (D.F. 5ª Ley 2/2013); siendo esa misma fecha la referencia para el ejercicio de la potestad sancionadora en caso de incumplimiento (se regula como infracción muy grave añadiendo un nuevo apartado 12 al artículo 75 de la Ley de Ordenación del Turismo de 1995). Es claro que esta medida tiene carácter restrictivo, como la imposición de cualquier deber u obligación, y, en cuando a su incumplimiento, naturaleza sancionadora.

Desde su publicación, la aplicación de esta regulación suscita la cuestión de cuál sea su eficacia jurídica, a qué sujetos obliga y quién puede ser sancionado en caso de incumplimiento, en particular si la misma es aplicable a quienes venían desarrollando usos residenciales en esas parcelas o edificaciones con anterioridad a su aprobación. La Ley se limitó a establecer el comienzo de su eficacia a partir del día siguiente de la publicación en el boletín oficial de Canarias. Y ello sin perjuicio de que cabría entender que, por su ubicación sistemática en la Ley, en el mismo capítulo que la especialización de usos, la exigencia de este deber queda condicionado a la aprobación de esa diferenciación de usos, en tanto, a partir de ese momento, las reglas de aplicación serán ciertas y no controvertidas. No obstante, se aborda la hipótesis de su eficacia inmediata.

3.2. Eficacia y exigibilidad.

A. Usos preexistentes.

Como queda apuntado, la cuestión que debe ser abordada es si el deber de uso turístico es exigible a quienes venían realizando un uso no turístico -residencial- en establecimientos situados en parcelas turísticas o, en caso de suelos mixtos, construidas con licencia con ese destino, antes de la aprobación de esa Ley.

Como se apuntó, la Ley de Renovación Turística únicamente contiene una cláusula de entrada en vigor a partir del día siguiente de su publicación oficial, por tanto, su eficacia es prospectiva. No existe previsión alguna sobre su exigibilidad a las situaciones jurídicas preexistentes. Por tanto, este deber sólo es exigible a quienes iniciaron ese uso con posterioridad a esa publicación, sin perjuicio de la mayor o menor dificultad que comporte la prueba de ese hecho. La duda que puede plantearse es si, pese a la falta de previsión expresa, la voluntad de la norma, tácita, era la exigencia de ese deber a cuantos se encontraran en la situación que regula, también a los prexistentes.

Si se considera que ese deber ya existía, limitándose la nueva Ley a recordarlo, la eficacia tácita podría ser admisible, con independencia de su obligado enjuiciamiento a la luz del principio de seguridad jurídica. Ahora bien, el obstáculo con que tropieza esa interpretación de lo que quiso decir, pero no dijo el legislador, es que, siendo una norma restrictiva de derechos y, además, con una dimensión sancionadora (nueva infracción muy grave), ese entendimiento "tácito" pugna con el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras y restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 y 25 CE), así como con el principio de seguridad jurídica que, en supuestos de cambio normativo, exige el establecimiento de medidas transitorias y compensatorias que, durante un plazo razonable, permitan la adaptación de los afectados a las nuevas normas (art. 9.3 CE). Y, la realidad es que la Ley de Renovación Turística no contiene disposiciones con ese contenido. Es por ello que la Ley no es aplicable a esas situaciones y, en particular, en ningún caso, su régimen sancionador.

B. Exigibilidad a partir de la entrada en vigor.

Siendo exigible el deber de uso turístico a partir de la entrada en vigor de la Ley de Renovación Turística en los términos apuntados, el otro asunto que se plantea es el alcance de ese deber en caso de incumplimiento, dicho de otro modo, qué tipo de infracción sería el uso residencial en un establecimiento situado en una parcela turística o construido en un suelo mixto con una licencia para uso turístico. Se trata de una manifestación particular de un asunto, siempre controvertido, si el uso de un inmueble contrario a la legalidad es un supuesto de infracción continuada, o si, por el contrario, se trata de una infracción que se realiza en el momento inicial con independencia de la continuidad de sus efectos. La respuesta resulta determinante en relación con el ejercicio de las potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística por la Administración.

Pues bien, como recuerda la jurisprudencia, no cabe confundir la infracción continuada (art. 30.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) con aquella conducta que, una vez que haya tenido lugar, sigue produciendo efectos o, incluso, estos se manifiestan más adelante en el tiempo, pero que se consumó con la acción inicial, que sería una conducta de tracto único. En el supuesto de un uso residencial en contra del uso turístico asignado a la parcela o edificación, la infracción se habría cometido con el primer signo externo de utilizarla de ese modo, sin perjuicio de que los efectos de esa decisión se prolonguen en el tiempo -de entenderlo de otro modo, el uso de vivienda en construcciones en fuera de ordenación nunca prescribiría, y

no es así-. En todo caso, si algo cabe destacar de esta cuestión es su carácter controvertido. Sobre ella incide la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Conforme al régimen tradicional (TRLS de 1976 y RDU de 1978), aun sin ser un criterio pacífico, se diferenciaba entre la prescripción de la infracción referida a las obras de la que afectaba a los usos, negándose que pudiera darse esta segunda (en este sentido, las STSS 15 de septiembre de 1989, RJ 6574 y 6 de febrero de 1991, RJ 774: "en el artículo 185 como límite temporal para el ejercicio de las potestades administrativas opera respecto de los actos de edificación, pero no en el ámbito del uso, actividad continuada…").

Sin embargo, una vez que las Comunidades autónomas han ido regulando esta materia, se ha ido alejando de ese tratamiento. En esta línea, la LSENPC se separa radicalmente de ese entendimiento, admitiendo tanto la prescripción en materia sancionadora como del uso realizado, y, con ello, permitiendo la consolidación del uso. A tal efecto se puntualiza que "como excepción a lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando se trate de usos consolidados previstos en la presente ley, el plazo de prescripción se computará desde el momento en que se produzca la consolidación" (art. 408.1 in fine). Esta precisión implica que: a) las infracciones sobre usos también prescriben; y b) transcurrido el plazo de restablecimiento, es posible la consolidación del uso.

La jurisprudencia menor también da cuenta de este cambio. Cuando se implanta el residencial en lugar del uso turístico se niega que se esté en presencia de una infracción continuada y se afirma que esa alteración del uso no constituye una actividad de carácter continuo. Esto es así porque se entiende que la infracción se ha agotado con el cambio de uso, sin que los actos posteriores alteren esa realidad, quedando, en consecuencia, sometido a plazo de prescripción (STSJ de Extremadura 241/2008 de 24 de noviembre, JUR\2009\145035). Ello impide que la Administración tenga una habilitación abierta sine die. Es el mismo entendimiento que se sigue en nuestro vigente sistema. El cambio de uso se somete a las reglas generales de prescripción (4 años), de modo que en el caso de que fuera un cambio de uso no autorizado y hubieran transcurrido los cuatro años para el restablecimiento de la legalidad, el uso quedaría en situación de consolidación sin que sea aplicable la doctrina de la infracción continuada. Como se ha indicado y es necesario recalcar, la legislación vigente se aleja expresamente del modelo que derivó de la legislación tradicional de suelo.

3.3. El impacto de la LSENPC: la prescripción del uso.

El cambio de uso de edificaciones requiere de título habilitante, tradicionalmente licencia urbanística (como exigía el art. 166.1.i del TRLOTENC), ahora comunicación previa (art. 332.1.d LSENPC), en uno y otro caso con la función de acreditar su conformidad con la legalidad/ordenación urbanística de aplicación. Siendo así, el uso distinto del autorizado o asignado a la edificación sin contar con el preceptivo título habilitante constituye una conducta ilegal que la Administración puede sancionar, así como imponer el restablecimiento de la legalidad. En el caso de las construcciones, edificaciones e instalaciones, el ejercicio de esa potestad de restablecimiento siempre ha estado sujeta a un plazo, transcurrido el cual, no cabe su ejercicio, quedando en situación de fuera de ordenación.

Pues bien, la LSENPC proyecta la limitación temporal señalada también sobre los usos, tanto los que se realicen en edificaciones terminadas legales, como aquellos que lo sean en edificaciones en fuera de ordenación. Lo hace en los siguientes términos:

Artículo 361. Plazos para su ejercicio.

1. La Administración podrá incoar procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística:

a) En cualquier momento, mientras las obras o usos estén en curso de ejecución, salvo lo dispuesto en la letra d), respecto a los usos consolidados.

(…)

d) En el plazo de cuatro años, desde que se produzca el primer signo exterior y verificable de los usos que se realicen en edificaciones, construcciones o instalaciones legales terminadas o en la situación de fuera de ordenación prevista en el artículo siguiente.

(…)

4. Una vez transcurrido cualquiera de los plazos señalados en los apartados anteriores, las construcciones, edificaciones e instalaciones ilegales afectadas quedarán en la situación de fuera de ordenación, rigiéndose por lo dispuesto en el artículo siguiente.

(…)

6. Se consideran usos consolidados, a los efectos de la presente ley, los que se realicen en edificaciones, construcciones o instalaciones legales terminadas o que se encuentren en la situación de fuera de ordenación prevista en el artículo siguiente cuando haya transcurrido el plazo previsto en el apartado 1 d) del presente artículo sin que la Administración haya incoado procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística.

La Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos aplica a los usos el mismo régimen de limitación temporal de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística que el aplicado a las construcciones, edificaciones e instalaciones. Transcurridos 4 años desde el primer signo exterior y verificable de los usos contrarios a la ordenación, tanto en edificaciones legales como en las que se encuentren en fuera de ordenación, esa potestad deviene inaplicable, quedando sujeto al régimen de usos consolidados (art. 361.6 LSENPC).

En el supuesto de los usos residenciales en parcelas/edificaciones autorizadas con destino turístico, la aplicación de este nuevo régimen determina que, transcurridos 4 años desde su entrada en vigor, todos los usos residenciales preexistentes, conocidos por la Administración, en esos inmuebles pasaron a situación de fuera de ordenación y régimen de usos consolidados, habiendo prescrito la acción de restablecimiento (a partir del 1 de septiembre de 2021). Por supuesto, esta regulación es aplicable a aquellos usos residenciales que se vinieran ejerciendo sin título administrativo habilitante (licencia).

Sobre el alcance del régimen de usos consolidados, es importante resaltar que es aplicable tanto si la edificación donde se realiza es legal como si se encuentra en fuera de ordenación; e, igualmente, pese a la proximidad de su denominación, que el uso consolidado es un una categoría jurídico-urbanística de distinta naturaleza y finalidad que la situación legal de consolidación. Aquella se refiere a usos contrarios a la legalidad (art. 361 LSENPC), mientras que la segunda tiene que ver con los efectos que, para las construcciones erigidas con licencia, comporta un cambio de planeamiento que altere los parámetros conforme a los cuales fueron construidas (art. 159 y 160 LSENPC). Como queda dicho, los usos consolidados son admisibles en edificaciones en fuera de ordenación, pero también en las construcciones legales, incluyendo las que se encuentren en situación legal de consolidación.

La distinción es fundamental para entender el alcance de la nueva DT 7ª de la Ley de Renovación Turística: mientras el artículo 25 de esa Ley prevé que, tras la especialización de usos, se determine el régimen de situación legal de consolidación o de situación de fuera de ordenación en que queden; la disposición transitoria mencionada extiende el régimen de situación legal de consolidación sobre todos los usos preexistentes anteriores al 1 de enero de 2017, de ahí la afirmación del Consejo Consultivo del carácter más favorable de esta norma transitoria.

3.4. Expedientes sancionadores por incumplimiento del deber de uso turístico y el Decreto – Ley 2/2025.

Tal y como se apunta en el Acuerdo plenario de 27 de junio de 2024, a lo largo de 2023, la Consejería de Turismo del Gobierno de Canarias acordó la incoación de expedientes sancionadores contra los titulares de inmuebles con uso residencial en la zona turística litoral por entenderlo contrario al deber de uso turístico, muchos de los cuales ya terminados con imposición de multas y de restablecimiento del uso turístico alojativo.

A su vez, en relación con esos mismos usos y, en particular aquellos afectados por esos expedientes sancionadores, el Gobierno de Canarias aprobó el Decreto-Ley 2/2025, de 17 de marzo, de medidas urgentes relativas al deber de atenerse al uso turístico, por el que se modifica la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias y su Reglamento, aprobado por Decreto 85/2015, de 14 de mayo. En concreto, en su artículo 3, esta disposición legal diseña un procedimiento para la "regularización" de los usos residenciales existentes en edificaciones turísticas, a solicitud de los afectados, con paralización de los procedimientos sancionadores, de recursos y/o de ejecución de las sanciones que se encontraran en marcha, estableciendo obligaciones y plazos estrictos para mantener esa suspensión.

Los expedientes sancionadores señalados y el Decreto-Ley 2/2025 se incoan y aprueban, respectivamente, con independencia o al margen de las previsiones de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de 2017 sobre prescripción de usos (que en la fecha de incoación de aquellos, transcurridos 4 años desde la entrada en vigor de este régimen, ya había determinado el régimen de usos consolidados y ello si tal estado no se hubiera adquirido con anterioridad).

4. LA SITUACIÓN JURÍDICA ACTUAL DE LOS USOS RESIDENCIALES EXISTENTES EN LA ZONA TURÍSTICA LITORAL.

4.1. Presupuesto: sin especialización de usos.

En el momento actual, la situación jurídico-urbanística de los usos residenciales que se vienen desarrollando en parcelas y/o edificaciones con destino residencial-turístico o turístico en la zona turística litoral es que se siguen rigiendo, básicamente, por las determinaciones del Plan General de Ordenación de 1996, habida cuenta que sigue sin aprobarse instrumento alguno que lleve a cabo el proceso de especialización de usos planteado, inicialmente, por las Directrices de Ordenación del Turismo de 2003, y luego, con las diferencias que quedaron destacadas, por la Ley de Renovación y Modernización Turística de 2013. El reproche que pueda hacerse al Ayuntamiento, o tras esa Ley, al Gobierno de Canarias vía plan de modernización turística, por la demora en llevar a cabo la tarea de especialización, no implica cambio alguno del régimen jurídico aplicable: sigue siendo el marco normativo y planificador precedente que continúa vigente.

Por otra parte, como resulta de los sucesivos mandatos normativos y del planeamiento insular, la tarea de especialización no es sencilla, por el contrario, como dice la Ley de Renovación Turística, es imprescindible previamente llevar a cabo el "estudio del área o recinto (que) analizará pormenorizadamente la tipología, calidad y densidad de la edificación residencial y turística, los espacios libres y equipamientos disponibles y la calidad de los servicios e infraestructuras, identificando las carencias existentes, con objeto de especializar las áreas en uno u otro uso o si, justificadamente, en función del diagnóstico efectuado, se opta por la compatibilidad de usos". El cumplimiento del deber de especialización depende de forma crítica de este estudio que debe constituir el soporte del instrumento que de forma a la nueva ordenación que se pretende. Entre tanto, las normas que rigen los usos residenciales en la zona turística litoral son las actualmente vigentes anteriores sin las determinaciones o criterios propios de la especialización.

4.2. Síntesis del marco normativo aplicable: PGO 1996, LRT, PIO - PTEOT, LSENPC.

El marco normativo y de planeamiento aplicable es el formado, en orden cronológico, por las siguientes disposiciones: el Plan General de Ordenación Urbana de 1996, las normas de directa aplicación, sin intermediación de plan, de la Ley de Renovación y Modernización Turística de 2013, con efectos a partir de su entrada en vigor, y las normas de igual entidad de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias de 2017.

Como se viene diciendo, en tanto la especialización requiere de un instrumento que la haga efectiva, los mandatos de la Ley de Renovación Turística como las determinaciones del planeamiento insular, general y territorial especial, en tal sentido, carecen de fuerza normativa para alterar el régimen jurídico vigente, por dispar que sea respecto de los fines perseguidos por esas disposiciones.

4.3. Situaciones jurídicas de las edificaciones y los usos conforme a la LSENPC.

A tenor de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos, las construcciones, las edificaciones, las instalaciones y los usos se pueden encontrar en alguna de las siguientes situaciones jurídicas:

a) Situación legal de conformidad con la legalidad urbanística: es aquella en la que se encuentran los inmuebles y los usos que cuentan con título administrativo habilitante y que son conformes y compatibles con la ordenación aplicable en el ámbito territorial en que se localizan y/o desarrollan (art. 339.1 en relación con arts. 156 y 159 LSENPC).

b) Situación legal de consolidación: se produce cuando existe un cambio de planeamiento, pero los inmuebles existentes se han erigido con título jurídico que resultan ahora disconformes, pero no incompatibles con la ordenación vigente (alteración de parámetros de edificabilidad o usos, art. 159.1, a LSENPC). A estos inmuebles se les aplica un régimen favorable a la realización de obras o usos que les acerca a la situación legal o de conformidad, casi con la excepción de las obras que comporten incrementos de volumen o edificabilidad contrarios al nuevo plan (art. 160.1 LSENPC).

c) Situación legal de afectación por actuación pública: se produce cuando el planeamiento prevé la adquisición de los inmuebles, entendidos en sentido amplio, para usos públicos que con carácter general se obtendrán por expropiación forzosa (art. 159.1, b) LSENPC). Las instalaciones, construcciones y edificaciones afectadas se mantienen hasta que se lleve a efecto la expropiación correspondiente, beneficiándose del régimen legal de consolidación salvo que la aquélla estuviera prevista por un plazo inferior a cinco años, aunque con algunas matizaciones (art. 160.2 LSENPC).

d) Situación de fuera de ordenación: se da cuando una instalación, construcción o edificación es ab initio ilegal pero ya no es posible el ejercicio de las potestades de restablecimiento de la legalidad por haber transcurrido los plazos para su ejercicio. Ello implica que tales elementos se sometan a un régimen de obras y usos restrictivo, básicamente de conservación (art. 362 LSENPC).

e) Usos consolidados: aquellos usos que se vienen realizando tanto en inmuebles en situación legal, como en situación legal de consolidación, como en situación de fuera de ordenación, que resultan contrarios a los usos permitidos por el planeamiento, cuando ha transcurrido el plazo para el ejercicio de las potestades de restablecimiento de la legalidad, debiendo ser respetado por la Administración, admitiéndose, incluso, mediante licencia municipal la realización de obras que permitan su continuidad (art. 362.3 LSENPC).

Es importante precisar que: 1) el uso consolidado es una categoría diferente a la situación legal de consolidación; y 2) el uso consolidado no necesita ser declarado por la Administración pública, sino que existe y se da por efecto directo de la Ley, sin perjuicio de poder solicitar de aquella la constatación de esa situación.

4.4. Régimen de los distintos supuestos de usos residenciales en la zona turística litoral.

La proyección de las distintas situaciones jurídicas previstas por la legislación del suelo sobre los usos residenciales que se viene desarrollando en la zona turística litoral, tanto en parcelas y edificaciones con destino turístico, como en parcelas y edificaciones con destino mixto, atendiendo a la fecha en que fueron erigidas o puestos en marcha, sin que se haya llevado a cabo el proceso de especialización, permite identificar los siguientes supuestos:

(1) En relación con el Plan General de Ordenación Urbana de 1996:

- Usos residenciales autorizados -licencia o legalizados- con anterioridad al PGOU-96. Se encuentran en situación legal, esto es, de conformidad con la ordenación, tal y como ese instrumento establece expresamente. En el caso de los no autorizados, el régimen aplicable es la situación de fuera de ordenación, sin perjuicio de que puedan encontrarse en situación legal de consolidación de acuerdo con lo previsto en la DA 2ª de la LSENPC.

- Usos residenciales autorizados -licencia o legalizados- de conformidad con el PGOU-96. Se encuentran en situación legal conforme establece ese instrumento de ordenación. En cuando a los no autorizados, si ha transcurrido el plazo de 4 años para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística, el régimen aplicable es la situación de fuera de ordenación, sin perjuicio de que puedan encontrarse en situación legal de consolidación de acuerdo con lo previsto en la DA 2ª de la LSENPC.

(2) En relación con la Ley de Renovación Turística de 2013, en particular el deber de atenerse al uso turístico:

- Usos residenciales anteriores a la entrada en vigor de la Ley, mantienen su situación jurídica previa, sin que les afecte la norma que tiene eficacia prospectiva.

- Usos residenciales autorizados con posterioridad a la imposición del deber de atenerse al uso turístico en 2013, quedan sujetos a ese deber, con sanción como infracción muy grave en caso de incumplimiento (art. 23 y 75.12 LRT), sin perjuicio de la prescripción de la responsabilidad cuando opere en los términos de la Ley.

(3) En relación con la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de 2017, en concreto el régimen de prescripción aplicable a los usos contrarios a la legalidad urbanística:

- Usos residenciales, contrarios al deber de atenerse al uso turístico, cuando hayan transcurrido cuatro años desde el primer signo exterior de su realización, se encuentran en situación de fuera de ordenación con régimen de usos consolidados (art. 361.d y 6 LSENPC).

A su vez, cuando mediante el instrumento de planeamiento correspondiente se lleve a cabo la especialización de usos, los supuestos quedarán reconducidos a dos modalidades:

- Los usos residenciales en la zona turística litoral que sean contrarios a la especialización que existieran antes del 1 de enero de 2017, pasarán a estar en situación legal de consolidación (DT 7ª.1 LRT)

- Los usos residenciales en la zona turística litoral cuando sean contrarios a la especialización que existieran con posterioridad al 1 de enero de 2017, pasarán a estar en la situación que corresponda de acuerdo con la legislación de suelo: situación legal o de plena conformidad, situación legal de consolidación o situación de fuera de ordenación según corresponda (art. 25.2 LRT).

- Los usos residenciales en la zona turística litoral que sean conformes con la especialización.

5. CONCLUSIONES PARA LA ORDENANZA.

Del análisis realizado cabe extraer varias ideas, a modo de conclusiones, que deben ser consideradas en la decisión de cuál sea el objeto y el alcance de la Ordenanza que se tramita:

La primera es que la especialización de usos residenciales y turísticos en la zona turística litoral requiere un estudio pormenorizado, detallado y complejo, que excede de la función propia de una ordenanza municipal.

La segunda que, en tanto esa especialización es abordada, la complejidad del marco normativo actual, y las controversias que trae consigo como los expedientes sancionadores incoados a quienes vienen desarrollando usos residenciales, exige aclarar el régimen jurídico aplicable a cada una de las situaciones existentes.

La tercera es que esa labor de aclaración sobre el régimen jurídico aplicable a cada uno de los supuestos de uso residencial en la zona turística, de acuerdo con la normativa y planeamiento vigente, debe ser la tarea de la Ordenanza.

Y, la cuarta, que la necesidad de elaborar y aprobar esta Ordenanza, aun cuando se limite a aclarar el régimen jurídico que se encuentra vigente, resulta de la controversia sobre usos residenciales en la zona turística litoral,

que alcanza su punto álgido con la incoación de expedientes sancionadores por la Consejería de Turismo del Gobierno de Canarias, exigiendo la intervención del Municipio para, en ejercicio de sus competencias, contribuir a la certidumbre y la paz social.

B) TEXTO ARTICULADO.

ORDENANZA MUNICIPAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL USO RESIDENCIAL EN LA ZONA TURÍSTICA LITORAL DE SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA

(sumario)

Preámbulo.

Artículo 1. Objeto.

Artículo 2. Ámbito territorial.

Artículo 3. Situaciones reguladas.

Artículo 4. Usos residenciales con anterioridad al PGOU 1996.

Artículo 5. Usos residenciales posteriores con el PGOU 1996.

Artículo 6. Usos residenciales anteriores a la imposición legal del deber de atenerse al uso turístico en 2013.

Artículo 7. Usos residenciales posteriores a la imposición legal del deber de atenerse al uso turístico en 2013.

Artículo 8. Usos residenciales tras la aprobación de la especialización de usos (anteriores al 1 de enero de 2017).

Artículo 9. Usos residenciales tras la aprobación de la especialización de usos (posteriores al 1 de enero de 2017).

Artículo 10. Certificación municipal de uso residencial en zona turística litoral.

Disposición final primera. Estudios para la especialización de usos.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

Anexo SOLICITUD DE CERTIFICADO USO RESIDENCIAL EN ZONA TURÍSTICA LITORAL

ORDENANZA MUNICIPAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL USO RESIDENCIAL EN LA ZONA TURÍSTICA LITORAL DE SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA

Preámbulo.

El Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana acordó, en sesión plenaria celebrada el 27 de junio de 2024, la declaración extraordinaria y urgente de la necesidad pública y de interés social de elaborar una Ordenanza con el fin de clarificar el régimen jurídico de aplicación de los usos residenciales y turísticos existentes en la zona turística litoral, una relación debatida que afecta aproximadamente a 17.536 vecinos. A estos efectos, se ordenó a los servicios municipales la tramitación preceptiva para la posterior aprobación de esta ordenanza, ordenando la regulación del régimen jurídico de los usos residenciales y turísticos en las parcelas que el planeamiento municipal establece en las fichas de ordenación pormenorizada, en la totalidad de la zona turística litoral. La iniciativa se plantea como una medida transitoria en tanto se modifique el planeamiento general del

municipio que es el llamado a realizar la especialización de usos de acuerdo con la vigente legislación de renovación turística.

De siempre, la especialización/separación de los usos residenciales y turísticos en la zona turística ha sido controvertida y de difícil implementación.

Hasta la mitad de los años noventa del siglo pasado, el planeamiento no hacía una diferenciación nítida entre el uso residencial y el turístico, siendo este último una modalidad dentro del residencial y compatible con aquél -lo ejemplifican las Normas Subsidiarias Municipales de 1986-. Fue la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias la que empezó a hablar por vez primera en nuestro ordenamiento del uso turístico como algo diferente al estrictamente residencial. En ese mismo año, el Plan Insular de Ordenación llevará a cabo la identificación de las zonas turísticas de la isla, entre ellas la Zona Turística Litoral de la Costa Sur, con la pretensión de establecer el uso turístico como principal y acotar, incluso reducir, el uso residencial en esos espacios. En cumplimiento de las previsiones de ese instrumento insular, el Ayuntamiento promovió hasta lograr la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de 1996 en el que, sin perjuicio de la preferencia del uso turístico, sin embargo, se reconoció el uso residencial preexistente en las distintas zonas turísticas, así como se admitieron en determinadas zonas otros posteriores que se desarrollaron al amparo de sus determinaciones. La anulación del plan insular de 1995 llevó a la aprobación de un nuevo plan insular de ordenación en 2003 que, en esencia, repite la ordenación para la zona turística litoral.

En 2003, el Parlamento de Canarias aprobó la Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General y de Ordenación del Turismo, que incorpora criterios para encauzar la separación entre los usos turísticos y los residenciales, encomendando al planeamiento insular las principales decisiones sobre la materia. Una década más tarde se aprobó la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, que cambia los parámetros para llevar a cabo la especialización, suprimiendo la competencia del planeamiento insular para encauzar esta materia y remitiendo al planeamiento municipal o a los planes de modernización turística la referida especialización.

Vigente la Ley de Renovación y Modernización Turística, sin embargo, fue aprobado y entró en vigor el Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de 2014, elaborado con base en las Directrices de Ordenación del Turismo -reemplazadas por aquella Ley-. Este plan territorial reitera la zonificación contenida en el plan insular de 2003 y diseña las piezas territoriales turísticas, que se diferencian entre las nuevas y las existentes que, a su vez, se dividen en piezas en proceso de consolidación y las consolidadas. Dentro de estas últimas, el plan contempla las que son de uso exclusivamente turístico, las que tienen un uso mixto (residencial y turístico) que pueden ser, a su vez, con presencia residencial residual o alta presencia residencial, distinción de directa aplicación a este municipio. El cuadro se completa con una llamada al planeamiento general para llevar a cabo la especialización. Con todo, en tanto esa tarea no se lleva a cabo, el régimen jurídico aplicable a los usos residenciales existentes en la zona turística litoral siguió siendo el preexistente.

En 2015, con base en la Ley de Renovación y Modernización Turística se planteó la especialización de usos mediante la elaboración de un Plan General de Ordenación supletorio, que no llegó a aprobarse. No obstante, en los estudios realizados por la empresa pública Gesplan se identificaron doce piezas turísticas consolidadas, en las que con diferente intensidad se reconoce la presencia del uso residencial en la zona turística litoral. Por tanto, la realidad de la coexistencia quedó nuevamente acreditada. Poco más tarde, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales protegidos de Canarias introdujo una modificación en la Ley de Renovación y Modernización Turística estableciendo una garantía a favor de los usos residenciales existentes a fecha 1 de enero de 2017, que será aplicable a partir del momento en que se lleve a cabo la especialización de usos. En todo caso, sigue sin llevarse a cabo esa tarea dada su enorme complejidad.

A la enrevesada situación normativa descrita, con la incertidumbre que comporta, en los últimos años se ha añadido la incoación de expedientes sancionadores por la Administración autonómica a vecinos del municipio que disfrutan del uso residencial en la zona turística litoral. Con ello, a la complejidad del marco normativo se ha sumado la alarma y la tensión social entre los afectados y quienes pueden llegar a serlo.

II

Pues bien, con el fin de contribuir a clarificar el marco jurídico en que se desenvuelven los usos residenciales en espacios, parcelas y edificaciones turísticas, la presente Ordenanza parte de los siguientes presupuestos:

- Que la especialización de usos residenciales y turísticos en la zona turística litoral requiere un estudio pormenorizado, detallado y complejo, que excede de la función propia de una ordenanza municipal.

- Que, en tanto esa especialización es abordada, la complejidad del marco normativo actual, y las controversias que trae consigo como los expedientes sancionadores incoados a quienes vienen desarrollando usos residenciales, exige aclarar el régimen jurídico aplicable a cada una de las situaciones existentes.

- Que esa labor de aclaración puede ser desarrollada mediante una Ordenanza, que dé cuenta de ese régimen de acuerdo con la normativa y planeamiento vigentes.

Con base en esos presupuestos, la presente Ordenanza tiene por objeto identificar las diferentes situaciones en las que se encuentra el uso residencial fundamentalmente en la zona turística litoral del municipio, precisando para cada una de ellas el régimen jurídico-urbanístico que es aplicable.

En concreto se identifican los siguientes supuestos:

a) Autorizados y/o existentes antes del Plan General de Ordenación Urbana de 1996.

b) Autorizados y/o existentes tras el Plan General de Ordenación Urbana de 1996.

c) Anteriores a la imposición legal del deber de atenerse al uso turístico en 2013.

d) Posteriores a la imposición legal del deber de atenerse al uso turístico en 2013.

e) Tras la aprobación de la especialización de usos: anteriores al 1 de enero de 2017.

Especial relevancia tiene el régimen aplicable en los supuestos descritas en el apartado a) y b) en relación con el PGOU-96, en la que se reconocen las siguientes situaciones:

a) Los usos residenciales anteriores al PGOU-96 que, a su vez se desglosan en dos grupos:

- Los autorizados, por contar con licencia o posteriormente legalizados, se encuentran en situación legal, esto es, de conformidad con la ordenación, tal y como ese instrumento establece expresamente; y

- Los no autorizados que, como regla general, se encuentran en situación de fuera de ordenación, sometidos al régimen propio de esta situación incluyendo los usos consolidados (art. 362 LSENPC), sin perjuicio de que aquellos que se desarrollaran en edificaciones erigidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Ordenación del Territorio de 1999, situados en ese momento en suelos urbanos o urbanizables, se encuentran por imperativo legal en situación legal de consolidación de acuerdo con lo previsto en la DA 2ª de la LSENPC.

b) Los usos residenciales posteriores a la entrada en vigor del PGOU-96 que, igualmente, se agrupan en dos bloques:

- Los autorizados -con licencia o bien legalizados- que se encuentran en situación legal conforme establece ese instrumento de ordenación; y

- Los no autorizados que, si ha transcurrido el plazo de 4 años para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística -art. 361.1 letra d) de la LSENPC-, se encuentran en situación de fuera de ordenación,