

# De la Gran Recesión a la erupción volcánica de 2021: la turistificación como estrategia de desarrollo territorial de La Palma (Canarias)

From the Great Recession to the volcanic eruption of 2021:  
touristification as a territorial development strategy  
on La Palma (Canary Islands, Spain)

David Ramos Pérez 

[a13004@usal.es](mailto:a13004@usal.es)

*Departamento de Geografía*

*Universidad de Salamanca (España)*

## Resumen

Las consecuencias socioeconómicas de la erupción volcánica que arrasó parte del Valle de Aridane (La Palma) en 2021 han propiciado un contexto favorable para consolidar un relato que considera un intenso y acelerado desarrollo turístico de La Palma como única alternativa económica viable para el futuro de la isla. Aunque el discurso no es novedoso, la amplia convergencia de actores políticos y empresariales que lo avalan lleva a pensar que se trata del intento más sólido de revertir la tradicional estructura productiva de la isla, dominada por el cultivo del plátano y un modelo de desarrollo turístico que se aleja de los patrones dominantes en Canarias. El artículo analiza la planificación territorial del turismo en La Palma desde 1990, demostrando el papel que ha tenido en su evolución el tránsito desde planteamientos reguladores de corte keynesiano a otros claramente deudores de los principios neoliberales. También pone de manifiesto la vigencia de los postulados de desarrollo turístico formulados en

Recepción: 15.05.2023

Aceptación: 11.10.2023

Publicación: 22.12.2023

1971 para comprender el modelo territorial al que aspiran los actores mencionados, quienes instrumentalizan el ciclo de crisis que culmina con la erupción volcánica de 2021 para construir una narrativa justificadora de su modelo.

**Palabras clave:** capitalismo del desastre; planificación neoliberal; turismo; islas; Cumbre Vieja.

## **Abstract**

The socio-economic consequences of the volcanic eruption that destroyed part of the Valle de Aridane (La Palma, Canary Islands) in 2021 have provided a favourable context for strengthening a narrative that sees an intense and accelerated tourist development of La Palma as the only viable economic option for the island's future. Although the discourse is not new, the wide convergence of political and business actors that endorse it leads one to believe that it is the most solid attempt to reverse the traditional productive structure of the island. It is dominated by banana cultivation and a model of tourism development that is far away from the dominant patterns in the Canary Islands. In this paper, we analyze the territorial planning of tourism in La Palma since 1990, demonstrating the role played in its evolution by the transition from Keynesian-style regulatory approaches to others clearly indebted to neo-liberal principles. It also shows the validity of the postulates of tourism development formulated in 1971 to understand the territorial model aspired to by the aforementioned actors, who use the crisis cycle culminating in the volcanic eruption of 2021 to construct a narrative that justifies their model.

**Key words:** disaster capitalism; neoliberal planning; tourism; islands; Cumbre Vieja.

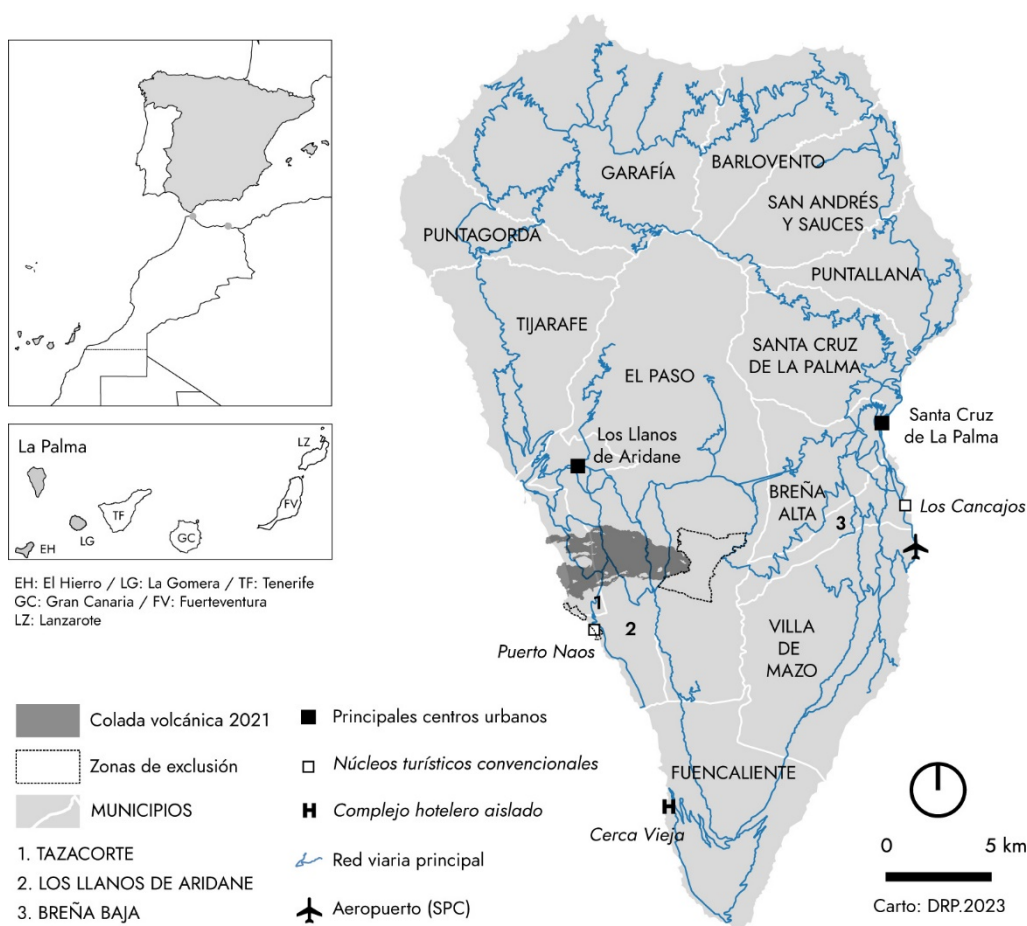
## **1 Introducción**

Con una superficie de 708,32 Km<sup>2</sup>, donde residen 83 812 habitantes según el censo de 2021, La Palma es la quinta isla del archipiélago, tanto en superficie como en población. Junto con La Gomera y El Hierro (Figura 1), presenta un desarrollo turístico más tardío y mucho menos intenso que el observado en las restantes islas. Un aeropuerto cuya pista no alcanzó la longitud suficiente para la operación de reactores de tamaño medio hasta el año 1985 y la notable rentabilidad de la agricultura de exportación ligada al plátano, que había sentado las bases para su expansión en los años sesenta, son las principales causas que explican el retraso de su inserción en la dinámica turística que afecta a Canarias desde mediados del siglo XX (Hernández Luis, 2009).

Esos factores no han impedido cierto desarrollo turístico (Ramos-Pérez, 2016), tal y como demuestra el paulatino crecimiento de la oferta reglada de camas desde 1987 (Figura 2),

asociado a la llegada de los primeros vuelos chárter semanales provenientes de Alemania (Hernández Luis, 2009). De hecho, en 2014 el turismo se había convertido en una actividad clave para la economía insular, asegurando unos ingresos similares a la exportación de plátanos (Rodríguez González et al., 2016b). Y ello con un modelo turístico alejado de la urbanización intensiva del litoral, caracterizado por una elevada atomización y dispersión espacial de la oferta de camas (Ramos-Pérez, 2022; Figura 3) y una elevada valoración de sus atractivos paisajísticos por los turistas, a diferencia de lo que ocurre en las islas más turistificadas del archipiélago. Un modelo sobre el que, además, parece existir un amplio consenso social (Rodríguez González et al., 2016a).

Figura 1. La Palma: referencias espaciales

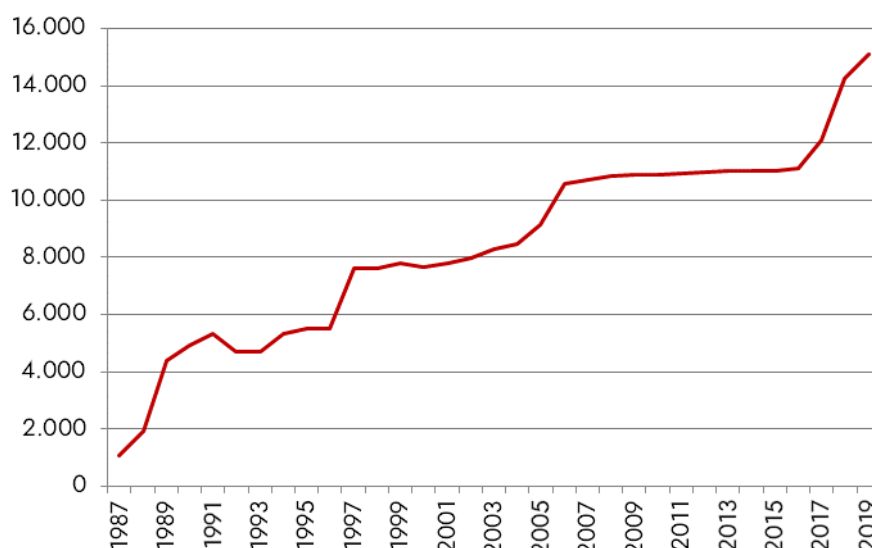


Fuente: elaboración propia con QGIS

Este peculiar desarrollo turístico consolidó una estructura productiva poco polarizada por un único sector económico. Diversificación que propició que La Palma fuera una de las islas del archipiélago donde el impacto económico de la Covid-19 fue menor: mientras el PIB insular cayó

un 13 % entre 2019 y 2020, el PIB regional lo hacía en un 20,8 % (Lorenzo Díaz, 2021). Sin embargo, tras una década de estancamiento de las llegadas de turistas y varias sentencias judiciales que anulaban parcialmente la planificación turística vigente, el Cabildo de La Palma adoptó en 2015 una nueva estrategia (Cabildo, 2015a), que no solo bebía de las nuevas tendencias de corte neoliberal que emergieron en el contexto de la Gran Recesión que comenzó en 2008, sino que apuntaba hacia una profunda mutación del modelo de desarrollo turístico existente. Se trata de un proceso que ha marcado la actualidad política insular durante los últimos años y que ha entrado de lleno en el debate sobre la recuperación económica de La Palma tras la erupción volcánica que afectó a la isla en 2021.

**Figura 2. Evolución de la oferta de camas en alojamientos turísticos reglados en La Palma (1987-2019)**

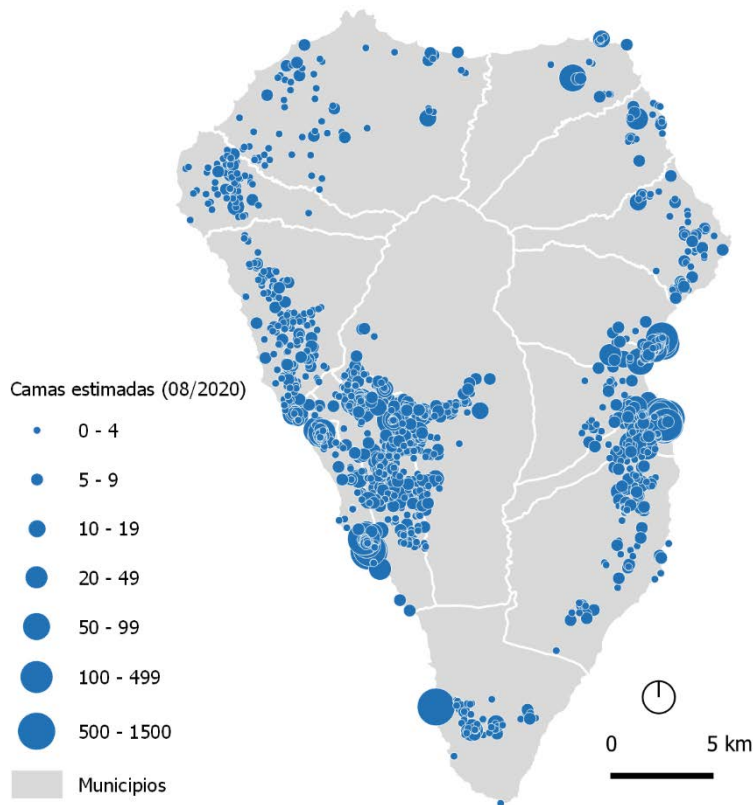


Fuente: elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Canarias (ISTAC) y del OTC (2019)

Este artículo revisa la planificación turística en la isla desde 1990, prestando especial atención al periodo posterior a 2015, al objeto de mostrar si, en un contexto marcado por crecientes incertidumbres socioeconómicas, se ha construido un relato político y técnico que ampara la transformación del modelo territorial existente y su sustitución por otro caracterizado por una elevada especialización turística, basándose para ello en un régimen jurídico excepcional que permite adaptar la planificación territorial a los intereses de los promotores. Asimismo, se quiere comprobar si la erupción volcánica, que afectó a la isla en 2021, está siendo utilizada para dar un salto cualitativo en la narrativa de la emergencia económica, que no solo justificaría la inevitabilidad de un desarrollo económico centrado en el turismo, sino la necesidad de reactivar

viejos proyectos y modelos desarrollistas promovidos en el pasado, que habían quedado aparcados por la contestación ciudadana que suscitaron. El objetivo último es entender cómo se articulan y materializan en la práctica las estrategias de planificación neoliberal en La Palma.

Figura 3. Distribución de la oferta de camas estimadas en La Palma en 2020



Fuente: elaborado con QGIS a partir del registro oficial del Cabildo de La Palma y de la base de datos AirDNA (2020)

Tras esta introducción, presentamos una breve reflexión teórica sobre las lógicas de planificación territorial neoliberal, resaltando el dominio de los proyectos autónomos y sus vínculos con la transformación de los territorios. A continuación, nos centramos en las fuentes y metodología utilizadas, para posteriormente analizar la estrategia de turistificación de la isla observada desde 2015. Finalmente, discutimos los paralelismos observados entre dicha propuesta y los planteamientos de desarrollo territorial para la isla definidos hace más de medio siglo, cerrando el artículo con las conclusiones más relevantes.

## **2 Turistificación y planificación neoliberal: el papel de las crisis en la construcción de un relato justificador**

Hace más de una década, Guy Baeten (2012) se preguntaba si la planificación neoliberal realmente existía, dada la contradicción que suponía unir dos conceptos aparentemente antagónicos como planificación y neoliberalismo. Mientras la primera noción sugiere algún tipo de intervención pública en la organización de los usos del suelo, orientada a la búsqueda de una mejora general del entorno natural y construido, la segunda otorga una completa superioridad a los mecanismos de mercado para dicha organización, llegando a negar siquiera la posibilidad de que exista alguna intervención estatal. Sin embargo, como señaló Taşan-Kok (2012), “la planificación es un requisito previo para el desarrollo urbano neoliberal”. Es decir, son necesarios instituciones e instrumentos de planificación capaces de reconfigurar las políticas y los marcos normativos en todas las escalas, para facilitar que los cambios en los usos del suelo terminen siendo impulsados preferentemente por el mercado (Baeten, 2017). El neoliberalismo no aboga por un Estado mínimo, sino por otro tipo de Estado capaz de impulsar la mercantilización de todos los aspectos que caracterizan nuestra vida en sociedad (Harvey, 2007). De ahí que el urbanismo neoliberal no sea tanto un catálogo de políticas claramente definidas, sino una creencia en las virtudes del mercado que impregna por completo cualquier diseño de política urbanística, convertida así en simple facilitadora de los intereses del capital (Peet & Watts, 2004).

Sager (2011) ha identificado una amplia panoplia de herramientas y políticas diseñadas para facilitar los intereses del capital en la producción del espacio. Señala hasta catorce tipos de intervenciones, desde el marketing urbano y la colaboración público-privada a la atracción de las clases creativas, pasando por los proyectos de desarrollo urbano. Estos últimos son los que mejor simbolizan el urbanismo neoliberal y la ruptura con los planteamientos previamente dominantes, al tratarse de proyectos autónomos que no se integran, o lo hacen deficientemente en la planificación general y cuya materialización resulta de la legitimación de medidas de excepcionalidad en los procedimientos de planificación urbana (Swyngedouw et al., 2002).

En España se considera la liberalización del mercado del suelo, introducida por el Partido Popular en la legislación estatal en 1998, el punto de arranque de la planificación urbana neoliberal (Burriel de Orueta, 2008), debido al cambio ideológico y doctrinal que impuso respecto a la ordenación del suelo y que fue asumido por la mayor parte de las leyes autonómicas redactadas posteriormente, al margen de la ideología del partido gobernante.

Aunque estos cambios tuvieron un papel clave en la consolidación y expansión de la burbuja inmobiliaria que estalló a partir de 2008, no es menos cierto que alguna normativa aprobada a raíz de la crisis económica y financiera asociada a dicha burbuja mostraba una sofisticación mayor que la simple liberalización, ya que planteaba una verdadera reformulación del papel de las administraciones públicas en la planificación y ordenación del territorio. Los poderes públicos comenzaban a abdicar de su clásica función reguladora, sustituida por planteamientos de gobernanza que abogaban por una mayor flexibilidad de la regulación, adaptable a las necesidades de promotores e inversores, es decir, a las demandas del capital (Baeten, 2017).

La adopción tanto en Baleares (Blázquez Salom et al., 2015) como en Canarias (BOC, 2009, 2015) de figuras que permitían a ciertas actuaciones urbanísticas, a partir de una declaración de “interés insular”, “autonómico” o de “trascendencia territorial o estratégica” mediante un trámite simplificado, imponerse a la planificación existente en caso de conflicto, constituyen una buena prueba de ello. Además, en Canarias, la modificación legislativa vino acompañada de una potente campaña política y mediática contra la Ley 19/2003, que había aprobado las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias (BOC, 2003). Una normativa que permitía frenar el crecimiento de la capacidad de alojamiento en las islas, de ahí que fuera calificada de *moratoria turística*, a la que se consideraba responsable del estancamiento de la economía regional durante el periodo de crisis, señalándose que su carácter conservacionista derivaba en una “maraña burocrática” que ahuyentaba a los inversores privados.

Estos ejemplos son relevantes, porque la difusión e implantación de instrumentos característicos de planificación territorial neoliberal, no solo tiene que ver con la existencia de un marco ideológico dominante, sino con la adecuada utilización de periodos de crisis para la adopción de dichos instrumentos (Baeten, 2012). Se trata de un planteamiento deudor de las ideas de Klein (2007), que utilizó el concepto “capitalismo del desastre” para exponer cómo la reconstrucción tras una catástrofe o una crisis, ya sea originada por un evento natural extremo o provocada exclusivamente por el hombre, puede utilizarse como una oportunidad particularmente propicia para aplicar políticas neoliberales extremas. Aprovechando la conmoción social y la urgencia política que se instaura durante un tiempo, se dan las circunstancias apropiadas para construir un relato que, por ejemplo, puede hacer parecer como “necesarios, inevitables, incluso naturales” cambios legislativos en la planificación favorables a los intereses del capital (Baeten, 2012).

Algunos países periféricos ya han experimentado las consecuencias de esas formas de gestión tras un evento natural extremo, observándose un claro vínculo entre la narrativa de la emergencia y la apuesta por la turistificación como única alternativa a la crisis resultante de la catástrofe (Wright et al., 2021). Turistificación entendida como el proceso que pone un territorio al servicio del turismo mediante su masificación, con las “consecuencias materiales y simbólicas” que derivan de ello, como la incompatibilidad con el uso residencial, incluyendo la expulsión de quienes ya vivían allí, o la pérdida de identidades colectivas (Jover & Díaz-Parra, 2019). Sus resultados, al margen del incremento de la oferta de alojamiento turístico, muestran la acentuación de las desigualdades existentes y la perpetuación de la vulnerabilidad de las comunidades afectadas por el desastre.

Pero esa gestión tampoco es novedosa en los países centrales, como pone de manifiesto el proceso de reconstrucción de la parte francesa de la isla de Saint-Martin tras el paso del huracán Irma (Cherchelay, 2022; Gargani, 2019). Este trabajo analizará si existen evidencias de dichas formas de actuación en La Palma, donde la concatenación de tres crisis de naturaleza dispar a partir de 2008, financiera, sanitaria y volcánica, ha ido paralela a cambios de notable calado en la legislación del suelo de Canarias, orientada hacia una gestión neoliberal del planeamiento territorial. Dado que la masificación es todavía un horizonte lejano en La Palma, la turistificación cabría entenderla aquí en su acepción más clásica, como el complejo proceso en el que diversos agentes intervienen para transformar un territorio a través de la actividad turística (Ojeda & Kieffer, 2020)

### **3 Metodología y fuentes**

Brenner y Theodore (2005, p. 102) sugieren que las prácticas neoliberales siempre se “articulan a través de estrategias contextualmente específicas”, por lo que la escala de estudio local resulta la más adecuada para poner de manifiesto sus particularidades espacio-temporales (Baeten, 2017). De ahí que se opte por una metodología de estudio de caso, al objeto de proceder a una exploración detallada de diversos aspectos interrelacionados con la planificación territorial del turismo en La Palma y su tránsito desde los planteamientos reguladores de corte keynesiano a otros claramente deudores de los principios neoliberales. Con el estudio de caso perdemos la amplitud de las grandes muestras y cierta capacidad de generalizar, pero ganamos en profundidad, lo que contribuye notablemente al entendimiento de la realidad (Flyvbjerg, 2006). Desde esa perspectiva, el estudio del turismo desde un enfoque geográfico constituye una excelente herramienta, porque implica una comprensión integradora del fenómeno, que



trasciende el clásico análisis regional (Jansen-Verbeke, 2009), para convertirse en una verdadera síntesis de procesos históricos, políticas públicas y relaciones de poder que nos permitan entender el turismo en el territorio (Saarinen et al., 2017).

La revisión de los diferentes documentos de planificación territorial general y turística de La Palma, el seguimiento de los medios de comunicación locales, las entrevistas a diferentes actores implicados, las investigaciones previas existentes y el manejo de ciertas estadísticas (evolución del número de camas, oferta de asientos en vuelos regulares, etc.) constituyen las fuentes básicas utilizadas. Asimismo, el autor es natural de Los Llanos de Aridane, localidad donde residió una buena parte de su vida y con la que mantiene estrechos vínculos familiares que dan lugar a frecuentes visitas, por lo que cuenta con un amplio conocimiento empírico de la realidad territorial de La Palma y de los mecanismos de funcionamiento interno de la sociedad insular. Sin duda, ello facilita un análisis geográfico con las características esbozadas en el párrafo anterior, que permite entender el contexto de las estrategias de planificación territorial y desarrollo turístico de la isla, incluyendo la gestación y difusión de ciertas narrativas por parte de relevantes actores políticos y empresariales.

## **4 La turistificación como estrategia de desarrollo territorial de La Palma**

### **4.1 La gestación espontánea de un modelo turístico diferenciado**

El desarrollo turístico que arrancó en 1987 careció de un modelo planificado durante más de dos décadas, pues el Plan Insular de Ordenación de La Palma (PIOLP) que debía acometer tal tarea, redactado y tramitado entre 1990 y 1994, nunca llegó a aprobarse definitivamente. Sin embargo, el modelo por el que abogaba es muy similar al que terminó materializándose en la práctica. Consideraba que la isla debía permanecer al margen de la masificación característica de la mayoría de los destinos turísticos del litoral, rechazando tanto la ampliación de los núcleos turísticos costeros existentes como el desarrollo de otros nuevos. Ello no significaba que se opusiera a la implantación y consolidación del turismo en La Palma, pero sí que le otorgaba un papel complementario al de la agricultura, evitando que compitiesen por los mismos suelos. Apostaba así por la especialización en un modelo turístico que incluía actuaciones *imbricadas* y *decantadas*, que permitieran desarrollar en suelo rústico instalaciones hoteleras aisladas (*decantadas*) de tamaño medio y alta calidad, complementadas por un turismo rural orientado a la recuperación de una parte de las viviendas características de la arquitectura tradicional de la isla (*imbricadas*), dispersas por todo el territorio (Cabildo, 1992).

Este planteamiento contrastaba con las expectativas de ayuntamientos e inversores, que lamentaban las limitaciones que imponía al desarrollo que deseaban. A principios de la década de 1990, el planeamiento urbanístico municipal vigente preveía 65 000 camas (Hernández Gómez, 1994) y en 2001 continuaba ordenando suelo para 41 000 camas (Simancas Cruz, 2015). Con esta capacidad podía replicarse en la isla el modelo turístico dominante en el resto del archipiélago y el litoral de la cuenca Mediterránea. Sin embargo, varias circunstancias confluyeron para que esas expectativas no se materializaran. Entre ellas podemos señalar el contexto global de estancamiento de la actividad turística que se vivía en la primera parte de la década de los noventa, como consecuencia de la Guerra del Golfo; el carácter especulativo de la mayor parte de camas planificadas, al igual que ocurría en el resto del archipiélago (Simancas Cruz, 2019); el mantenimiento de la rentabilidad de las explotaciones de plataneras gracias a las ayudas europeas vinculadas al POSEI,<sup>1</sup> que ocupan los suelos de mayor potencialidad turística; y, finalmente, la resistencia de una parte de la sociedad civil palmera a un desarrollo turístico que replicara los modelos existentes en el resto del archipiélago, como demuestra la existencia de un activo movimiento ecologista en la isla esos años (Brito Díaz, 2015).

El planteamiento de los redactores del PIOLP, contrario al abandono de la agricultura y la especialización turística, contribuyó a alimentar la reflexión y el debate sobre las características del modelo turístico insular. Sin embargo, su propuesta no estaba exenta de contradicciones, pues abría la puerta a la funcionalización turística del suelo rústico en un momento en el que la legislación del suelo vigente no lo permitía, tal y como señalaron los grupos ecologistas (Pablo Batista, comunicación personal, 10/01/2018). Es evidente que no pensaban en una ocupación masiva del suelo rural, pero fiaban eso a la disciplina urbanística municipal, en la práctica casi inexistente en La Palma.<sup>2</sup> En cualquier caso, la realidad se encargó de demostrar que un modelo de esas características, con un reducido número de camas y una elevada atomización de las mismas en suelo rústico, era perfectamente capaz de convertir La Palma en un destino turístico para ciertos mercados emisores europeos como el alemán o el neerlandés.

---

1 El Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEI) es un programa agrícola específico para las regiones ultraperiféricas de la UE. Aprobado para Canarias en 1991, desde 2007 aporta 268,4 millones de euros anuales para el sostenimiento del sector primario, de los que el 52 % constituyen ayudas a la producción platanera (Comisión Europea, 2016).

2 La existencia de 561 edificaciones ilegales en la zona afectada por la colada de la erupción volcánica de 2021, como ponen de manifiesto las discrepancias entre el número de construcciones realmente destruidas (3974) y las que figuran en el Catastro (3413) (GESPLAN, 2022), es un buen indicador de esta ausencia de disciplina urbanística.

La Ley 6/2002, que establecía medidas específicas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma (BOC, 2002), decía querer consolidar ese modelo. Aprobada en un contexto en el que el gobierno regional asumió los efectos perniciosos a los que estaba conduciendo la hipertrofia turística de Canarias, especialmente en términos de consumo de suelo, lo que supuso una moratoria al crecimiento de la capacidad de alojamiento (Simancas Cruz, 2015), esta ley pretendía apartar a las tres islas occidentales – llamadas *islas verdes* por la normativa- del modelo turístico dominante en el resto del archipiélago. Es decir, quería alejarlas de la urbanización turística del litoral y de la tradicional oferta de sol y playa, habilitando para ello el uso del suelo rústico con fines turísticos, donde podrían promoverse alojamientos de pequeña y mediana capacidad, orientados a un turista con un perfil distinto al que mayoritariamente visitaba el archipiélago. Así esperaba consolidar un modelo de desarrollo endógeno que fuera capaz de preservar los valores ambientales y patrimoniales que habían ido degradándose el resto del archipiélago (Tabla 1).

**Tabla 1. Objetivos y criterios de ordenación territorial de la Ley 6/2002 respecto al modelo turístico de La Palma, La Gomera y El Hierro**

**Objetivos (exposición de motivos)**

- Permitir un modelo turístico alternativo al de la urbanización turística de litoral, que se sustente en la puesta en valor del paisaje como recurso, y dé respuesta a las demandas que con relación a estos modelos plantea el mercado.
- Establecer los mecanismos suficientes para el traslado al mundo rural de parte de las economías que se generan por la actividad turística, en la cuantía necesaria para el mantenimiento, conservación y mejora del paisaje.
- Posibilitar unas actuaciones de dimensiones adecuadas a la capacidad de promoción local, con unos ritmos conformes a las características y capacidades de adecuación socioeconómica de esta población.

**Criterios (artículo 2)**

- La consecución de un modelo territorial basado en el uso racional y duradero de los recursos naturales.
- La incorporación del suelo rústico al desarrollo económico y social, mediante su utilización como soporte de la actividad turística.
- El respeto y mantenimiento de las señas de identidad que caracterizan a las distintas áreas geográficas y a los municipios respectivos.
- La consolidación de un sistema económico con capacidad de desarrollo endógeno que permita una distribución más equilibrada de la riqueza y la preservación de las características sociales y económicas insulares.
- La adecuada estructuración y vertebración de la diversidad territorial insular, evitando el dominio del territorio por las infraestructuras.
- La integración de las actuaciones edificatorias en el paisaje, mediante la adopción de las tipologías más adecuadas al entorno.

Fuente: BOC (2002)

Sin embargo, esta autorización global para el uso del suelo rústico con una finalidad turística se alejaba de lo previsto por el equipo redactor del PIOLP, que pensaba en actuaciones excepcionales ligadas al cumplimiento de una serie de criterios arquitectónicos, urbanísticos y

de capacidad restrictivos (Cabildo, 1992). Por ello, esta ley suscitó la crítica del Colegio Oficial de Arquitectos, las organizaciones ecologistas y la Asociación para el Desarrollo Rural de La Palma (ADER), pionera en el impulso del turismo rural, alertando todos ellos sobre los riesgos para el modelo turístico de la isla que implicaba abrir esa vía, tanto en términos de masificación como de especulación del suelo y, en última instancia, de desaparición de la singularidad del modelo (Martín Fernández, 2021). En cambio, las organizaciones empresariales de la isla se posicionaron claramente a favor de la nueva esa legislación.

Dado que el Cabildo seguía sin contar en esa fecha con un Plan Insular de Ordenación en vigor, optó por proceder a la ordenación territorial del turismo de forma pormenorizada a través de un Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística (PTETLP), un instrumento limitado en principio a las islas de La Palma, La Gomera y El Hierro (BOC, 2001), que les permitía no solo sortear la moratoria vigente en el resto del archipiélago sino aplicar lo previsto en la Ley 6/2002. Redactado, tramitado y aprobado entre 2003 y 2007, el plan era continuista en ciertos aspectos con el modelo gestado espontáneamente durante dos décadas, ya que seguía defendiendo una implantación territorial del turismo de baja densidad en suelo rústico, priorizando los establecimientos de pequeña dimensión en asentamiento rurales preexistentes (hasta 200 camas) y, en menor medida, en suelo rústico de protección agraria. Pero simultáneamente abría la puerta a la construcción de cinco campos de golf y cuatro puertos deportivos (considerados “equipamiento turístico estructurante”), a la consolidación y expansión de los núcleos turísticos existentes en el litoral y a otras actuaciones aisladas de cierta envergadura (Cabildo, 2007), intervenciones todas ellas que sentaban las bases de un modelo turístico convencional, del que La Palma supuestamente debía alejarse.

Esa aparente contradicción proviene del notable cambio de orientación que sufrió el documento entre la aprobación inicial (junio de 2004) y la aprobación provisional (mayo de 2005), pues el peso de las plazas programadas de tipología convencional de sol y playa pasaba del 55 % al 62 % del total (Tabla 2). Un cambio impuesto por el Cabildo al equipo redactor ante las presiones ejercidas por distintos ayuntamientos e inversores. Se aceptan así un conjunto de alegaciones que, como se señala en la propia memoria del PTETLP, suponían “importantes cambios sobre lo que en principio parecía que debería ser la configuración del modelo de desarrollo turístico para la isla” (Cabildo, 2007, p. 24). La mayoría eran proyectos conocidos, que formaban parte o habían formado parte del planeamiento municipal desde mediados de la

década de 1980 y sus promotores aducían notables dificultades administrativas para justificar su incapacidad de materializarlos.<sup>3</sup> Según han reconocido posteriormente los propios técnicos del área de planificación y turismo del Cabildo (2015, p. 40), con ello se pretendía satisfacer las demandas de una parte del sector turístico local, de grupos profesionales y del empresariado de la isla, que reivindicaban la necesidad de agilizar dichas actuaciones. A su juicio podían conformar un “sistema motriz”, capaz no solo de incrementar la oferta de camas a medio plazo sino de cualificar dicha oferta mediante la modernización de los establecimientos turísticos existentes (2015, p. 41).

Tabla 2. Cambios en el tipo de camas turísticas previstas por el PTETLP

Denominación	Estimadas 2004	%	Aprobación inicial (06/2004)	%	Aprobación provisional (05/2005)	%
Situaciones singulares (SDO+ACP)			2.290	9,0	6.182	24,2
Núcleos turísticos (NTE)	5.829	44,2	11.635	45,6	9.610	37,7
<i>Subtotal convencional</i>	<i>5.829</i>	<i>44,2</i>	<i>13.925</i>	<i>54,6</i>	<i>15.792</i>	<i>61,9</i>
Núcleos mixtos	882	6,7	2.646	10,4	2.688	10,5
Espacio rústico-natural	6.483	49,1	8.929	35,0	7.020	27,5
<b>TOTAL</b>	<b>13.194</b>	<b>100,0</b>	<b>25.500</b>	<b>100,0</b>	<b>25.500</b>	<b>100,0</b>

**Leyenda:** SDO: Sistemas deportivos y de ocio (campos de golf). ACP: Actuaciones convencionales aisladas o anexas a núcleos en nuevos suelos urbanizables turísticos. NTE: Actuaciones en núcleos turísticos existentes. Núcleos mixtos: Actuaciones en núcleos residenciales existentes.

Fuente: elaboración propia a partir de Cabildo de La Palma (2004, 2007)

Además, sobre estas actuaciones podría articularse la oferta de menor dimensión, protagonizada por la población local. De ahí que las 25 500 camas que el PTETLP planteaba como techo en el año 2020, partiendo de las 13 194 existentes en 2004 (9788 legales y 3406 ilegales), parecían una primera etapa en el proceso de turistificación. De hecho, los técnicos del Gobierno de

3 En todo caso, para el ex presidente del Cabildo Insular de La Palma, José Luis Perestelo Rodríguez (comunicación personal, 05/01/2018), buena parte de los empresarios que impulsan estas inversiones están más interesados en el negocio inmobiliario que en el turístico. Es decir, son intermediarios que pretenden adquirir un suelo con uso turístico reconocido para proceder posteriormente a su venta, a un precio sustancialmente mayor, a un grupo turístico que pueda estar interesado en el mismo. Ello explicaría en parte el ínfimo grado de realización de estos proyectos, pues lo relevante es obtener la máxima plusvalía en la compra-venta del suelo y no el negocio turístico en sí. Tanto Pablo Batista, portavoz de La Centinela-Ecologistas en Acción (comunicación personal, 10/01/2018), como Óscar León, representante de los empresarios turísticos (comunicación personal, 11/01/2018), corroboran esta idea, si bien este último no considera que la viabilidad de los proyectos se vea comprometida por este hecho.

Canarias señalaron que, si ese máximo de camas desaparecía a partir de 2020, el PTETLP habilitaba suelo que podía llegar a albergar hasta 104 023 camas (García Márquez, 2006).

A pesar de ello, un nuevo PIOLP definitivamente aprobado en 2011, que se limitaba a recoger los planteamientos del PTETLP, insistía en que el desarrollo turístico tenía que entenderse “como un complemento a las economías tradicionales que no debe alterar el objetivo de su mantenimiento ni de introducción de nuevas alternativas de empleo” (Cabildo, 2010, p. 18). Recalcaba que se trataba de una opción de futuro “ni única, ni exclusiva”, cuya implantación debería respetar unos ritmos que aseguraran su “integración territorial y cultural” (Cabildo, 2010, p. 26). Desde su punto de vista, si quería preservarse la singularidad del modelo turístico gestado desde 1987, evitando los errores de otros destinos insulares, se debía ser extremadamente cuidadoso en la programación de dichos ritmos de desarrollo “a fin de no vincular más suelo del necesario en cada momento”. Una discrepancia significativa, no solo de las diferencias a la hora de interpretar el propio PTETLP, sino de la falta de consenso sobre lo que debería ser el modelo turístico de la isla.

#### **4.2 El cambio del discurso oficial del Cabildo Insular: acelerar la especialización turística**

El notable debate que generó el PTETLP fue un revulsivo para el movimiento ecologista de la isla, cuyas organizaciones aglutinaron el descontento respecto al Plan. Ello se tradujo en un recurso al Tribunal Supremo contra el PTETLP por errores procedimentales, que prosperó en mayo 2015, con una sentencia que anulaba algunas de las actuaciones de mayor calado,<sup>4</sup> si bien ninguna de ellas se había materializado aún. Poco después, el mismo Tribunal anulaba el Plan General de Ordenación de Los Llanos de Aridane por obviar la evaluación ambiental de los efectos negativos asociados a la implantación de usos industriales en suelo rústico.<sup>5</sup>

Ambas sentencias venían a frustrar las aspiraciones de un mayor desarrollo turístico de La Palma, pues 13 300 plazas pasaban a encontrarse en una situación de notable inseguridad jurídica (Cabildo, 2015a). El revés judicial se sumaba al estancamiento de la demanda turística durante una década, situación atípica en un contexto regional y nacional en el que no había dejado de incrementarse, con la consiguiente preocupación para el empresariado turístico. A lo expuesto debemos añadir que la crisis económica y financiera de 2008 había golpeado a La Palma con

---

4 STS 2192/2015. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/09050898b48e8089/20150602>

5 STS 2647/2015. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/f26e068e0342cdaa/20150626>

una notable intensidad, siendo su tasa de paro sistemáticamente superior a la media regional desde el cuarto trimestre de 2013. Si además consideramos la incertidumbre cíclica sobre el futuro del cultivo del plátano, coincidente con la negociación de cada nuevo periodo de programación de los fondos europeos,<sup>6</sup> no resulta extraño que terminara reabriéndose el debate sobre el peso que el turismo debía alcanzar en la economía insular.

Este contexto resultará propicio para la génesis de un discurso, difundido por la mayoría de los representantes políticos y empresarios del sector, que descalifica la Ley 6/2002. El fundamento aparentemente técnico de ese discurso aparece por primera vez en un documento que recoge la estrategia administrativa a seguir por el Cabildo para superar los problemas generados por ambas sentencias en la planificación turística. En el mismo se afirma que la Ley 6/2002 “no ha permitido la definitiva incorporación de la economía turística a La Palma como actividad importante” (Cabildo, 2015a, p. 41), aun cuando era notorio que el turismo ya contribuía sustancialmente a la economía palmera (Rodríguez González et al., 2016b).

Ese discurso incluía una impugnación completa al PTETLP, señalando que

[S]e trató de una equivocada estrategia, al hacer descansar un modelo turístico insular casi exclusivamente en instalaciones turísticas de escasa dimensión, de carácter rural, y explotadas por personal no cualificado e impedir y dificultar el establecimiento de instalaciones turísticas con la necesaria dimensión que permitiese su viabilidad económica y por ende contribuir a la mejora y modernización de la planta alojativa existente (Cabildo, 2015a, p. 44).

En ese sentido, se afirma que el modelo del PTETLP suponía en la práctica una “prohibición encubierta” de los establecimientos de más de 200 camas, al exigir tal cantidad de suelo que resultaba prácticamente imposible debido a la atomización que caracteriza la estructura de la propiedad en la isla (Cabildo, 2015a, p. 40). En un claro intento de caricaturizar el modelo turístico previo y mostrar su inviabilidad, se asevera que

---

<sup>6</sup> A nuestro juicio, las dudas sobre la continuidad a largo plazo de las ayudas al cultivo del plátano son más especulativas que reales, pues parece complicado que la compensación que reciben los productores en el marco del POSEI desaparezca mientras sea trascendental para asegurar el bienestar económico de los territorios franceses de ultramar. A pesar de la insistencia de algunos estados miembros en recortar las mismas y proceder a una completa liberalización, el peso de Francia en la política agraria de la Unión Europea le permite construir, junto con España y Portugal, un frente común en defensa de las regiones ultraperiféricas difícil de doblegar. De hecho, de cara al periodo 2021-2027 la ficha financiera del POSEI mantiene el presupuesto vigente desde 2007.

[E]xpresado de otro modo, el modelo turístico [...] se basaba fundamentalmente en la implantación (se supone por los agricultores isleños) de actuaciones turísticas de pequeño tamaño, en mayor medida menores de 10 plazas [...]. El pretendido objetivo de este modelo de ordenación se basaba en el complemento de la renta agraria y en la diversificación de la economía familiar; es decir, se pretendía que los protagonistas en la implantación de este singular modelo fueran en cierto modo los propios agricultores, con una edad media superior a los 55 años, sin relevo generacional, y sin la más mínima experiencia de la actividad económica del turismo (Cabildo, 2015a, p. 44).

Afirmar lo anterior de un plan que incluía campos de golf, puertos deportivos y núcleos turísticos convencionales parece ridículo. Por otro lado, el intenso crecimiento de la vivienda vacacional en suelo rústico observado en La Palma entre 2015 y 2020 ha evidenciado el notable potencial de dicho modelo para incrementar el número de plazas (Ramos-Pérez, 2022). Sin embargo, esta crítica era lógica dado que lo que estaba en curso era un cambio sustancial, tanto en los planteamientos que orientaron la redacción inicial del PTETLP, como en los del propio modelo turístico definido por el PIOLP vigente. De ahí que la isla portuguesa de Madeira<sup>7</sup> aparezca citada como un modelo de desarrollo turístico que La Palma debería seguir (Cabildo, 2015a, p. 41). Con una superficie parecida (740,7 km<sup>2</sup>) y una notable similitud paisajística, pero mucho más poblada (245 595 en 2021), contaba en 2015 con una oferta próxima a las 35 000 camas y un 3,4 % de población empleada en el sector primario, dato que se destacaba en el documento estratégico como un aspecto sumamente positivo en comparación con la realidad de La Palma (7,1% en 2015), lo que resulta revelador de la magnitud de la transformación que pretendía operarse.

Para ejecutar este cambio de rumbo y evitar nuevos reveses judiciales, el Cabildo pretendía aprovechar la existencia del marco jurídico excepcional abierto por la Ley 14/2014 (BOC, 2015), con la que se iniciaba la modificación de las leyes ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente de Canarias. En su artículo 5, permite la ordenación directa de los sistemas generales y equipamientos estructurantes que se consideren de “trascendencia insular o supralocal”, entre ellos los vinculados al ocio y al turismo, a través de los planes insulares que, en caso de conflicto, sustituirían al planeamiento municipal existente. Este régimen jurídico

---

7 Todos los datos estadísticos referidos a Madeira están extraídos del servidor de la Direção Regional de Estatística da Madeira: <https://estatistica.madeira.gov.pt/>



excepcional quedaba reforzado con la nueva Ley 2/2016 (BOC, 2016), con la que el Parlamento de Canarias modifica, a instancias del propio Cabildo de La Palma, la ahora denostada Ley 6/2002. La nueva legislación introducía en el sistema de ordenación turística de esas tres islas el denominado *instrumento de planificación singular turística* (IPST), cuya finalidad era dar legitimidad a la ordenación directa por parte de los Cabildos de las tres islas occidentales de aquellas actuaciones consideradas de interés insular. Por tanto, una figura que permite desplazar por completo al planeamiento insular y local vigente. Asimismo, la disposición adicional segunda de la nueva ley pretendía otorgar directamente el interés insular a las actuaciones que conformaban el sistema matriz del PTETLP, derogadas por el Tribunal Supremo en 2015. Ello no solo fortalecía el carácter *ad hoc* de esta legislación, sino que creaba serias dudas sobre su legalidad.<sup>8</sup>

El rechazo de amplios colectivos sociales, tanto a la Ley 2/2016, así como a la nueva Ley 4/2017, del suelo de Canarias (BOC, 2017), motivó la creación de la *Plataforma Canarias por un Territorio Sostenible*, que aglutinó a diferentes partidos políticos organizaciones ecologistas, sindicatos y ciudadanos particulares del archipiélago. Permitted articular las diferentes voces críticas con la estrategia de desarrollo turístico del Cabildo y facilitó la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2016, promovido por Unidos Podemos. En el recurso se apuntaba el cambio conceptual que suponía legitimar mediante una ley intervenciones autónomas no sujetas a la planificación urbanística ni territorial existente, pero que prevalecían sobre la misma. Comportaría “la transformación de un urbanismo de planes en un urbanismo de proyectos”, contrario al principio de planificación previa que tradicionalmente ha caracterizado la práctica de la planificación urbanística y territorial en España (BOE, 2018). El Tribunal Constitucional solo estimó parcialmente el recurso, anulando la disposición adicional segunda que permitía la declaración automática de interés insular de las actuaciones del sistema matriz del PTETLP. Pero rechazó la impugnación del *instrumento de planificación singular turística*, aun reconociendo que su regulación se movía “en el margen” que otorgaba la legislación estatal para intervenciones excepcionales como las previstas (BOE, 2018).

---

8 En 2019 vuela a modificarse esta ley para unificar la diferente normativa con incidencia en la planificación territorial turística de estas islas que había ido apareciendo. Esta alteración se aprovechó para facilitar la construcción de viviendas vacacionales en suelo rústico, mientras se mantenía restringida la edificación de uso residencial en ese mismo tipo de suelo (BOC, 2019).

### 4.3 La revisión del Plan Insular de Ordenación y el nuevo modelo turístico

La Ley 2/2016, a través del instrumento de planificación singular turística, permitía agilizar la aprobación de algunas actuaciones, pero con un PTETLP prácticamente derogado e inoperativo y un PIOLP que planteaba un modelo turístico muy diferente al que ahora quería desarrollar el Cabildo, la declaración de interés insular de buena parte de las actuaciones estaría afectada por una seria contradicción que debilitaría su justificación. La estrategia adoptada por el Cabildo fue iniciar la tercera modificación sustancial parcial del Plan Insular de Ordenación de La Palma (MSPa3) (Cabildo, 2019a, 2019b, 2019c), para incorporar la ordenación turística que antes desarrollaba el PTETLP y derogar la parte aún vigente del mismo. Era la forma más rápida de alterar el modelo preexistente para alcanzar una mayor y más intensa especialización turística del territorio, tal y como refleja el avance del MSPa3 sometido a información pública en septiembre de 2019:

El objeto de la modificación [...] se concreta en la reconfiguración del modelo turístico insular instaurado por el vigente Plan Insular de Ordenación de La Palma, introduciendo el turismo como elemento estratégico dentro del modelo insular como urgente implantación y no como opción de futuro: se trata en definitiva de instaurar una Estrategia Turística Sostenible de la isla de La Palma, definiendo las herramientas y los recursos necesarios para la implantación de la actividad turística de forma efectiva y eficiente (Cabildo, 2019a, II-20, la negrita es nuestra).

Según los redactores, para cumplir con ese objetivo, la modificación del PIOLP podría abordarse desde tres escenarios de ordenación alternativos (Tabla 3), que ofrecen diferentes intensidades de funcionalización turística del territorio, a nuestro juicio, menor en el caso de la alternativa 0 y mayor en el caso de la alternativa 2. Ello contrasta con los resultados de la evaluación ambiental estratégica de la modificación del PIOLP llevada a cabo, pues la misma señala la alternativa 2 como la menos impactante (Cabildo, 2019c).

**Tabla 3. Alternativas de ordenación previstas en la modificación sustancial del PIOLP**

Alternativa 0

- Asumir como áreas aptas para la implantación del uso turístico las propugnadas por el PTETLP, incluidas las zonas exentas.

Alternativa 1

- Compatibilizar la zonificación de ordenación territorial con la estrategia aprobada por el Cabildo Insular de La Palma.
- Establecer como áreas de admisibilidad del uso turístico las zonificaciones compatibles con las clases y categorías de suelo habilitadas por la Ley 6/2002.

Alternativa 2

- Definir los ámbitos de permisibilidad para la implantación de equipamientos turísticos complementarios, distinguiendo entre áreas aptas y áreas aptas con limitaciones.
- Definir la admisibilidad del uso turístico distinguiendo entre usos principales y compatibles autorizables sin limitaciones.
- Remitir la adaptación a Ley 6/2002, y consecuentemente la regulación del uso turístico en los ámbitos de los espacios naturales protegidos, al instrumento que corresponda en cada caso.

Fuente: Cabildo (2019a)

Esta divergencia está relacionada con las notables dificultades para comparar alternativas con criterios muy dispares respecto a la ordenación de los suelos de uso turístico. Mientras en las alternativas 0 y 1 se determina la ubicación espacial de los equipamientos turísticos estructurantes, ello no ocurre en la alternativa 2. Asimismo, la alternativa 0 mantiene el techo turístico de 25 500 camas fijado por el PTETLP, mientras la alternativa 2 renuncia explícitamente a fijar un máximo de plazas para el nuevo modelo turístico, lo que se justifica señalando que “la capacidad de carga nunca debe ser un valor cuantificable y estático que deba ligarse al suelo”. Apuesta, en cambio, por una “estructura dinámica con la capacidad de variación a tiempo real de todos los factores que interactúan en los procesos turísticos” (Cabildo, 2019b, p. 200).

En todo caso, al tratarse de una isla, el techo de turistas está determinado por la capacidad del aeropuerto, cuyo su máximo desarrollo posible permitiría según AENA un tráfico de 2,8 millones de pasajeros anuales.<sup>9</sup> Dado que el máximo histórico de pasajeros, registrado en 2019, se sitúa en 1,48 millones, existe un notable margen de crecimiento, que permitiría duplicar fácilmente las

---

<sup>9</sup> Máximo desarrollo posible según consta en el *Proyecto de Plan Director del Aeropuerto de La Palma* sometido a exposición pública en 2017: <https://www.mitma.es/areas-de-actividad/aviacion-civil/informacion-publica-propuesta-de-revision-del-plan-director-del-aeropuerto-de-la-palma>

18 927 camas<sup>10</sup> que conformaban la oferta de alojamiento en agosto de 2021. Este número se encuentra en el entorno de las 35 000 camas que Madeira registraba en 2015, cuando su aeropuerto superó los 2,6 millones de pasajeros, por lo que podemos considerar esa capacidad como el techo implícito para el nuevo modelo turístico previsto para La Palma.

**Tabla 4. Actuaciones estructurantes de trascendencia insular previstas en la modificación del PIOLP**

Denominación	Codificación actual	Codificación PTETLP	Características	Tramitación	Camas previstas	Camas PTETLP
Centro de Buceo y Complejo Turístico Las Hoyas	AETI-1	ACP-9	Complejo turístico	MSPa3	900	900
Centro Terapéutico y Complejo Turístico Las Manchas	AETI-2	ACP-13	Complejo turístico	IPST	564	500
Parque Litoral y Complejo Turístico Charco Verde	AETI-3	NTE-2	Complejo turístico	IPST	500	500
Campo de Golf Fuencaliente	AETI-4	SDO-5	Complejo turístico	MSPa3	1.024	555
Puerto Deportivo Balcones de Mazo	AETI-5	ACP-2	Complejo turístico	MSPa3	?	500
Campo de Golf de La Pavona	AETI-6	SDO-2	Complejo turístico	IPST	1.400	316
Complejo Turístico "Hacienda Fierro y Massieu"	AETI-7	-	Complejo turístico	MSPa3	?	-
Núcleo Turístico de Puerto Naos (a)	NTEI-2	NTE-1	Planificación	IPST	2.604	2.243
Núcleo Turístico de Los Cancajos (a)	NTEI-3	NTE-4	Planificación	MSPa3	?	626
Proyecto Turístico San Andrés - Puerto Espíndola	?	-	Planificación	MSPa3	1.000	-
<b>TOTAL</b>					<b>7.992</b>	<b>6.140</b>

**Nota:** (a) Al tratarse de dos núcleos turísticos existente, se da la cifra del número de camas que pueden sumarse a la oferta ya existente. El PTETLP preveía un techo máximo de 3879 camas para Puerto Naos y 3260 para Los Cancajos. MSPa3: Modificación Sustancial Parcial del PIOLP. IPST: Instrumento de Planificación Singular Turística.

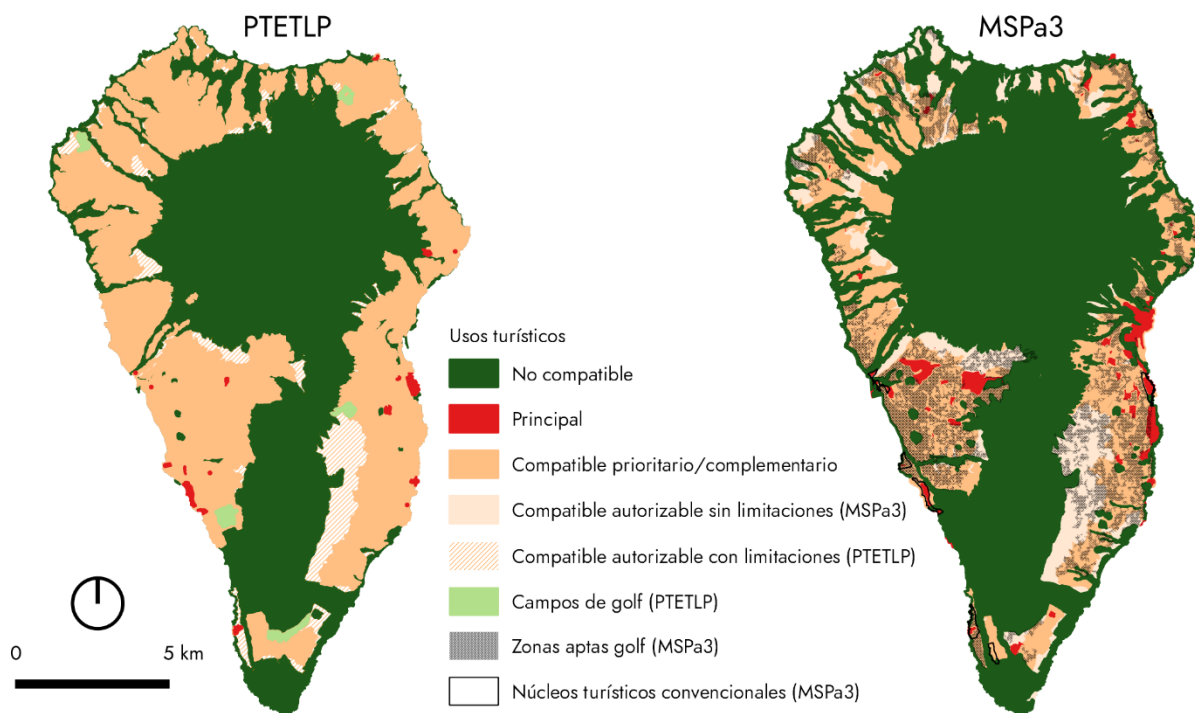
Fuente: Cabildo de La Palma (2017)

La modificación del PIOLP incluirá como actuaciones estructurantes de trascendencia insular una parte de los proyectos que cayeron con las sentencias del Tribunal Supremo, así como otros, tanto de naturaleza pública como privada, que se incorporaron tras una consulta pública realizada en marzo de 2016 que fue resuelta en mayo de 2017. Asimismo, otros proyectos han optado directamente por la vía del instrumento de planificación singular turística (IPST), sin esperar a la aprobación definitiva de la modificación del PIOLP, al objeto de agilizar su implantación (Tabla 4). Con ello se pretende articular un *sistema matriz turístico* de dimensión desconocida, aunque los proyectos de dos campos de golf ya presentados duplican en un caso y triplican en otro las camas previstas en el PTETLP para ambos. Por tanto, existe una gran

<sup>10</sup> Estimación que resulta de sustraerle a las 15.472 camas que figuraban en el registro oficial de establecimientos de alojamiento turístico del Cabildo de La Palma en mayo de 2020, las 4.578 camas correspondientes a viviendas de uso turístico (viviendas vacacionales en Canarias), para después añadirle las 8.033 camas en que el INE estimaba, en el mes de agosto de 2021, la oferta real de esta modalidad (INE, 2021).

incertidumbre sobre la oferta total de camas que podrá acogerse a la declaración de interés insular, lo que permite entender la renuncia de la *alternativa 2* a fijar un máximo de plazas como una estrategia para no impedir ni redimensionar ninguna actuación que se presente.

Figura 4. Usos turísticos del suelo vigentes (PTETLP) y propuestos (MSPa3)



Fuente: elaborado con QGIS con información obtenida del Cabildo de La Palma (2015b, 2019d)

En lo que respecta a la zonificación, la ordenación del uso turístico en el territorio y las determinaciones para su desarrollo, la *alternativa 2* tampoco delimita espacialmente la ubicación de los equipamientos turísticos estructurantes y complementarios, tal y como sí ocurría en el PTETLP. Así, los complejos turísticos, los campos de golf, los puertos deportivos y los centros de ocio que se propongan podrán implantarse sin dificultades en el interior de las denominadas “áreas aptas de admisibilidad turística”, aquellas en las que el uso turístico del suelo tiene carácter principal o compatible (Figura 4). Esta falta de delimitación territorial de las actuaciones estructurantes es coherente con los fundamentos que guían el nuevo modelo turístico diseñado por la modificación del PIOLP, donde el proyecto individual prevalece frente al planeamiento general, algo que el equipo redactor entiende como “un planeamiento dinámico capaz de adaptarse a las decisiones que en cada momento resulte pertinente adoptar en materia de ordenación” (Cabildo, 2019a, p. IX-218). Podría aducirse que, aunque el PTETLP sí ubicaba territorialmente la oferta turística estructurante, también señalaba la existencia de espacios aptos y compatibles para la implantación turística (Figura 4). Pero como tampoco permitía más oferta

turística estructurante que la definida en el mismo, al menos hasta el horizonte de su revisión en 2020, los riesgos de una excesiva dispersión espacial o de una distribución desequilibrada de la oferta no existían.

Por otro lado, mientras en la ordenación del PTETLP se definen suelos con uso turístico *compatible autorizable con limitaciones*, es decir, que requieren el pronunciamiento de los planes generales de los municipios, en la *alternativa 2* el uso turístico se convierte en *compatible autorizable sin limitaciones* en esos mismos suelos, evitando la intervención del planeamiento local y facilitando cualquier implantación turística que se proponga (Figura 4). Asimismo, la *alternativa 2* multiplica por once el suelo con uso turístico principal (de 2,3 km<sup>2</sup> a 25,3 km<sup>2</sup>), pues esta categoría deja de aplicarse únicamente a los núcleos turísticos convencionales preexistentes y sus ampliaciones, para incorporar las nuevas propuestas que teóricamente deben reforzar el sistema motriz, así como los espacios centrales de Santa Cruz de La Palma y Los Llanos de Aridane, las dos principales ciudades de la isla (figura 4). Finalmente, a todo ello debemos añadir la elevada ubicuidad que presentan las viviendas vacacionales en La Palma (Ramos-Pérez, 2022), como consecuencia de la completa eliminación de las restricciones para su implantación en cualquier tipo de suelo que introduce la Ley 14/2019, última versión de la legislación que regula la ordenación territorial turística en las tres islas occidentales (BOC, 2019). Por tanto, aunque en apariencia no existen cambios sustanciales, la conjunción de todos los elementos señalados propicia que en realidad se esté operando una notable transformación territorial, al facilitar una creciente funcionalización turística del suelo.

#### **4.4 La recuperación post-erupción como oportunidad para consolidar el cambio**

No habían transcurrido siquiera tres semanas del inicio de la erupción de 2021 y Mariano Hernández Zapata, presidente del Cabildo Insular del Partido Popular, apuntaba que “una vez pase el volcán, si puede ser un foco turístico habrá que aprovecharlo” (Marimón, 2021). Terminada la erupción, poco después de la inauguración de FITUR, recalaba en una entrevista que “es clave que La Palma se agarre al turismo para crecer”, indicando la oportunidad que se abría “para [...] tener más camas”, entendiéndolo que era “la clave del futuro para llenar la isla de oportunidades” (Medina, 2022). Posteriormente, Raúl Camacho, consejero responsable de turismo en el Cabildo, al hacer un primer balance de la temporada de verano de 2022, subrayaba que “el turismo es el eje vertebrador de la recuperación de la Isla” (Cabildo, 2022).

Figura 5. Campaña publicitaria en redes sociales de FEDEPALMA



Fuente: Apuesta Turismo La Palma (2023)

Paralelamente, la Federación de Empresarios de La Palma (FEDEPALMA), que siempre se había manifestado favorable a un mayor desarrollo turístico de la isla, ha impulsado una provocadora campaña en los medios de comunicación insulares y en diferentes redes sociales coincidiendo con la declaración de interés insular del campo de golf de La Pavona y la crítica ciudadana a dicha actuación. En ella se señalan todas las consecuencias positivas asociadas a la inversión para, posteriormente, cuestionarse si quienes en la década de 1960 cultivaron plátanos sobre las coladas del Volcán de San Juan (1949), eran “emprendedores o terroristas ambientales”, señalando que “ahora es el turno del sector turístico” (Figura 5).

Esta sucesión de intervenciones es una muestra del interés de diversos actores políticos y empresariales en aprovechar la etapa de recuperación y reconstrucción iniciada tras la erupción para reforzar el papel de la actividad turística en la estructura productiva de la economía insular.<sup>11</sup> Este discurso dominante transmite la idea de que el turismo es casi la única actividad con capacidad para dinamizar la economía insular tras la erupción, dando a entender que su impulso es básico para diversificar y equilibrar su estructura productiva, dotándola de una mayor fortaleza. Ello, a pesar de que antes de la erupción el turismo ya era un sector con notable trascendencia económica y la estructura productiva presentaba una mayor diversificación que la media del archipiélago.

Esta disonancia entre la realidad y su percepción por los principales actores políticos y empresariales muestra el notable interés existente en la construcción de un relato legitimador de la ambiciosa estrategia de impulso de la actividad turística que ya estaba en marcha antes de la erupción. Si bien la tercera modificación del PIOLP otorgará el soporte legal necesario para el cambio de modelo turístico en términos de planeamiento territorial, los impulsores del mismo son conscientes de la falta de consenso generalizado en la sociedad palmera respecto al rumbo adoptado. Por ello, presentar el desarrollo turístico como una realidad ineludible en el contexto del *shock* provocado por la catástrofe puede ayudar a convencer a un mayor número de personas sobre la idoneidad del cambio planteado. En una situación de reducción de las oportunidades de empleo y de incertidumbre sobre el futuro, la idea de que una recuperación rápida de los niveles de actividad económicos previos a la erupción solo puede lograrse a través de un impulso del turismo tiene una fácil aceptación.

De ahí que el Plan de Recuperación de La Palma,<sup>12</sup> presentado por el Cabildo en febrero de 2022, otorgue una especial trascendencia al turismo. A pesar de sus debilidades metodológicas, de su falta de consistencia interna, del uso propagandístico por parte del Cabildo y de las dudas sobre su propia naturaleza de plan (Rodríguez Rodríguez, 2022), explicita un conjunto de prioridades sobre lo que debe ser la recuperación de La Palma que responden a las ideas

---

11 Aunque el presidente del Cabildo, Mariano Hernández Zapata, del Partido Popular ha destacado en este papel, tanto el PSOE como Coalición Canaria, los otros partidos con posibilidades reales de gobierno, comparten la misma visión. La firma del *Pacto por el Turismo de La Palma* por parte de los candidatos de esos tres partidos a la presidencia del Cabildo en las elecciones de mayo de 2023, un documento elaborado por FEDEPALMA que recoge la visión de los empresarios sobre el modelo de desarrollo turístico de la isla, es una clara evidencia de esa unidad de acción (La Palma Ahora, 2023).

12 Plan de Recuperación de La Palma en <https://www.cabildodelapalma.es/es/plan-recuperacion>. La presentación puede consultarse en <https://prezi.com/view/caCRgZjRRupZFw77RPji/>

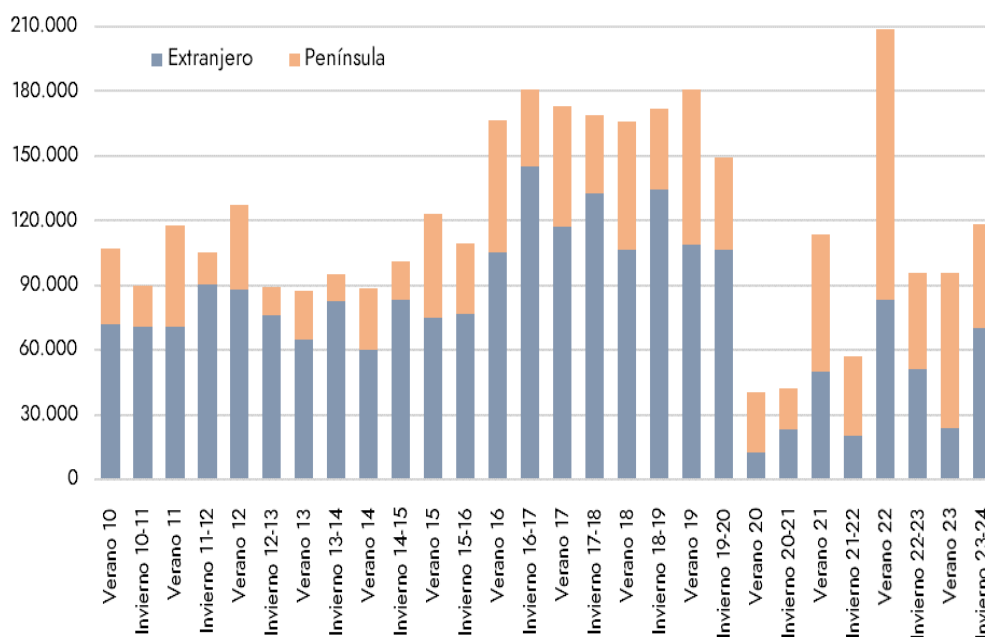


dominantes en el seno del grupo de gobierno del Cabildo en aquel momento, conformado por el PSOE y el PP. Tanto el segundo pilar, centrado en las infraestructuras, como el tercero, dedicado a la reactivación económica, incluyen un amplio abanico de medidas destinadas a la promoción e impulso de la actividad turística.

Entre las actuaciones incluidas en el segundo pilar se encuentran algunas infraestructuras que darán soporte al nuevo modelo territorial, como el embarcadero de La Bombilla, embrión de un futuro puerto deportivo al norte del núcleo turístico de Puerto Naos; el proyecto de la nueva carretera El Remo-La Zamora, que permitiría articular las actuaciones turísticas previstas el litoral del Valle de Aridane con los desarrollos planteados en Fuencaliente; o la nueva carretera Tazacorte-Puerto Naos, diseñada para un tráfico superior a los 20 000 vehículos diarios –prácticamente el doble de lo existente antes de la erupción– y una velocidad media de 70 km/h, cuyo trazado ocuparía superficies agrícolas que no fueron arrasadas por la colada, pero facilita la ocupación turística intensiva al norte y al sur de Puerto Naos. Intervenciones sufragadas en su totalidad por el Gobierno de Canarias o el Ministerio de Transportes como contribución a la recuperación de la isla. Ello demuestra que, aunque el nuevo *Marco Territorial para la recuperación de la normalidad residencial* apenas tendrá impacto directo en la planificación turística, ese escenario de excepcionalidad va a ser aprovechado para justificar cambios de calado en la red viaria que debe ser repuesta.

En lo que respecta al tercer pilar, centrado en la reactivación económica, el Plan Turístico financiado por el Gobierno de Canarias y el Ministerio de Turismo adquiere una especial relevancia, destacando los bonos de turismo, la promoción turística y la diversificación de la conectividad aérea. Resulta evidente que estas tres intervenciones combinadas pretenden no solo recuperar la demanda previa a la erupción, sino facilitar un nuevo escenario de conectividad, capaz de propiciar un salto cuantitativo en el número de llegadas de turistas que pudiera facilitar la materialización de algunas actuaciones previstas en la modificación del PIOLP, abriendo la puerta a un mayor desarrollo turístico de la isla. Esta estrategia era lógica teniendo en cuenta que la erupción volcánica tuvo un impacto especialmente relevante en la promoción de La Palma en el ámbito nacional, donde era hasta ese momento un destino turístico bastante desconocido y frecuentemente confundido con Palma (Mallorca) y Las Palmas (Gran Canaria), debido a la proximidad toponímica y mayor relevancia turística de estos lugares.

Figura 6. Evolución de la oferta de asientos de llegada en el aeropuerto de La Palma entre 2010 y 2024 por temporadas IATA



**Nota:** Los datos del invierno 22-23, 23-24 y del verano 23 son estimaciones de Promotur (2023<sup>a</sup>, 2023b).

Fuente: cálculos propios a partir de Eurostat (2023a, 2023b)

Una vez conocida la existencia de la isla y sus atractivos turísticos a través de los medios de comunicación nacionales, el interés por visitarla aumentó notablemente, tal y como se pudo observar durante el verano de 2022. De ahí que en esos meses, a pesar de haber perdido el 24 % de las camas disponibles,<sup>13</sup> el crecimiento de la oferta de rutas y frecuencias con la Península, espoleado por los incentivos y descuentos previstos, así como por la irrupción de Ryanair, permitió que los asientos de llegada ofertados durante la temporada de verano de 2022 alcanzaran el máximo histórico del aeropuerto (Figura 6). Sin embargo, la imposibilidad<sup>14</sup> de otorgar los incentivos previstos se tradujo en una reprogramación a la baja de la oferta para la

13 Hemos calculado una reducción de 4354 camas respecto al total de 18.927 estimadas en agosto de 2021 (ver nota 10), todas ellas ubicadas en el Valle de Aridane: 1161 corresponden a inmuebles destruidos por la colada; 2528 se encuentran en la zona de acceso restringido a la población del litoral, especialmente el núcleo turístico de Puerto Naos, donde se detectan valores de CO<sub>2</sub> asociados a la desgasificación del volcán superiores a los límites de exposición considerados seguros para la población (Hernández et al., 2022); finalmente, otras 665 se localizan en zonas de difícil acceso, como Las Manchas y su entorno, debido a la desaparición de una parte de la red viaria que aún no ha podido ser repuesta debido a las elevadas temperaturas de la colada.

14 Se pretendía otorgar una subvención por cada plaza operada en La Palma de tres euros en vuelos nacionales y de seis en vuelos internacionales, hasta un total de 2,65 millones de euros durante 2022, algo que fue imposible al expirar en junio de ese año el *Marco temporal comunitario relativo a las ayudas estatales en el contexto de la COVID-19* al que quería vincularlas la Consejería de Turismo del Gobierno de Canarias.

temporada de invierno 2022-23, incluyendo la salida de Ryanair. La oferta en los vuelos con la Península cayó a la mitad de la previsión inicial y la oferta internacional tampoco cumplió con las expectativas previstas, desplomándose en el verano de 2023 y manteniéndose estancada en el invierno 2023-24.

A ello contribuye la imagen de destrucción de la isla que sigue dominando en el mercado alemán (La Palma Ahora, 2022), unida a la falta de los alojamientos ubicados en Puerto Naos y su entorno debido a las emisiones de CO<sub>2</sub> asociadas a la desgasificación, una zona muy demandada por los turistas alemanes y clave para algunos turoperadores, pues les aseguraba la demanda suficiente para programar al menos dos vuelos semanales desde Alemania (Pérez, 2022). Esta caída de las llegadas de extranjeros, pilar del desarrollo turístico de La Palma, cuando el crecimiento de la oferta de camas previsto está lejos de materializarse, coloca a la isla en una situación de mayor incertidumbre económica, demostrando una cierta incapacidad de los gestores políticos para enfrentar los retos de la recuperación, incluso en una actividad por la que demuestran especial interés.

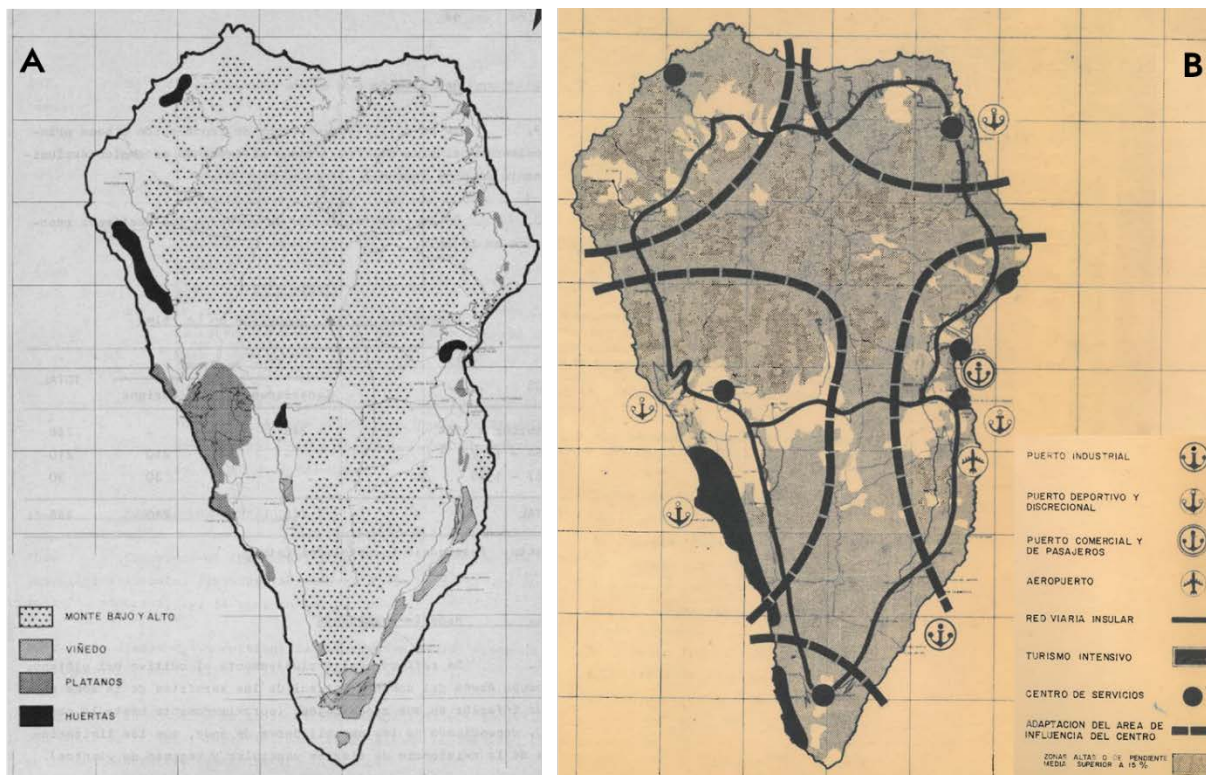
## **5 Viaje al pasado para entender el futuro: ¿el plan Doxiadis como referente?**

La nueva modificación del PIOLP sienta las bases para una completa especialización turística de la isla, anunciando un cambio radical de su estructura productiva, donde la agricultura parece condenada a tener un papel marginal. Una orientación que, paradójicamente, coincide con la del Plan Insular de Ordenación Urbana redactado por la consultora Doxiadis a inicios de la década de 1970. Este *Plan Doxiadis*, que nunca fue aprobado, no descartaba un cierto desarrollo industrial y ganadero, pero se decantaba por el mantenimiento del sector primario y la potenciación de un turismo inexistente en esas fechas. Se referían al mismo como una “actividad económica equilibradora del desarrollo de la Isla” (Cabildo, 1971), una idea que repiten actualmente los discursos políticos y empresariales para justificar su apuesta por la turistificación de La Palma.

La apuesta por la agricultura era más formal que real, pues ante el incierto futuro del plátano, debido a los mayores costes de producción respecto a otros territorios exportadores, se opta por minimizar a medio y largo plazo su papel en la economía insular, llegando a definir como suelo urbano de uso turístico parte del litoral ocupado por plataneras en el Valle de Aridane (Figura 7). Ello revela la verdadera dimensión de su apuesta por el turismo: aunque preveía un arranque moderado de la oferta de alojamientos turísticos, pues planteaba sumar 13 000 camas durante

quince años (1970-1985), el crecimiento se dispararía en los siguientes 25 años, con una oferta de 80 000 camas en el año 2010, de las que 34 500 (43,1 %) se concentrarían en la costa del Valle de Aridane.

Figura 7. Cultivos (A) y estrategia de desarrollo turístico (B) del Plan Doxiadis para La Palma



Fuente: Cabildo (1971)

La costa Oeste de Fuencaliente, Los Cancajos (Breña Baja) y Martín Luis (Puntallana) completan el conjunto de espacios dedicados al desarrollo intensivo del turismo. Ello se acompaña de una dotación de dos puertos deportivos en Puerto Naos y Los Cancajos y la reconversión a la función deportiva de los muelles pesqueros de Tzacorte y Puerto Espíndola, evidenciando claramente la apuesta por el producto de sol y playa para la isla. Finalmente, se plantea un nuevo anillo viario principal, diseñado con características de autopista (alta capacidad y velocidades tipo de 100 km/h), para atender la movilidad que generaría el nuevo modelo territorial. Minimizada la agricultura de exportación, el turismo se convertía en un nuevo monocultivo económico, replicando en La Palma los modelos de desarrollo territorial dominantes en otras islas.

En el seno de ciertas élites políticas y económicas palmeras permanece latente desde hace más de medio siglo la idea de impulsar en La Palma un desarrollo de estas características. Resulta

llamativa, por ejemplo, la incapacidad de aprovechar las oportunidades que brindan los fondos europeos *Next Generation* para diseñar una verdadera diversificación de la estructura productiva de la isla. La apuesta total por el turismo, frente a otras actividades características de la transformación digital y ecológica en curso, demuestra una visión cortoplacista de dichas élites, más interesadas en los beneficios inmediatos que en el bienestar a medio y largo plazo de la sociedad insular. De hecho, fiar un mejor desarrollo económico a una mayor especialización turística resulta sumamente controvertido, especialmente cuando las evidencias empíricas existentes a escala internacional para territorios insulares demuestran que no existe una relación de causalidad entre el crecimiento del número de turistas y la reducción de la pobreza (Scheyvens & Momsen, 2008). Que las tasas de riesgo de pobreza de Canarias y Madeira se encontraran en 2021 entre las mayores España y Portugal así lo demuestran (Cardoso, 2023; Europa Press, 2022).

Aunque en ocasiones pueda pensarse que la simple búsqueda del beneficio personal permite entender algunas de las apuestas y decisiones, conviene no menospreciar como factor explicativo la incapacidad de esas élites, así como de los técnicos que trabajan en las distintas administraciones públicas de La Palma, para liderar proyectos y estrategias innovadoras. En una isla envejecida, que recibe una escasa inmigración y donde se observa una continua emigración de los titulados superiores debido sus escasas oportunidades de inserción en el mercado laboral insular, este continuo drenaje de población cualificada supone un notable lastre para el desarrollo endógeno (González Leonardo et al., 2019; Cavallini, 2018), al incrementar las posibilidades de que personas formadas pero poco competentes ocupen puestos de especial trascendencia para el funcionamiento de la administración pública y de las empresas privadas.

Esta cuestión supera los objetivos de este artículo, pero constituye un ámbito de trabajo sumamente relevante para encontrar explicaciones al empecinamiento de ciertos actores en la demolición del actual modelo turístico y su sustitución por una alternativa percibida como insostenible incluso en los destinos maduros del Mediterráneo.

## **6 Conclusiones**

En la isla de La Palma se gestó durante las últimas cuatro décadas un modelo de desarrollo turístico diferenciado en el contexto del archipiélago canario. Aunque existían evidentes intereses en reproducir en la isla los modelos de ocupación intensiva del litoral asociados al producto de sol y playa, una acumulación de coyunturas desfavorables a lo largo del tiempo, desde la enorme rentabilidad del plátano hasta los errores procedimentales al aprobar los

documentos de planificación turística, pasando por una cierta contestación social articulada en torno al movimiento ecologista, impidieron la materialización de ese objetivo. Sin embargo, las formas de planificación neoliberal impuestas a partir del año 2015 han abierto las puertas a un modelo territorial planteado hace más de medio siglo, completamente extemporáneo teniendo en cuenta los actuales desafíos ambientales y energéticos, así como los principios de sostenibilidad e innovación que orientan la política de la Unión Europea.

Los primeros pasos hacia el cambio de modelo se remontan a la redacción del PTETLP entre 2004 y 2007, en un contexto regional nada favorable para la puesta en marcha de desarrollos turísticos convencionales, dado el dominio de planteamientos conservacionistas en la legislación regional, que condujeron a una moratoria en el crecimiento de la oferta de camas. Sin embargo, la acentuación de la crisis económica, asociada a la Gran Recesión iniciada en 2008, propició la incorporación paulatina de principios neoliberales en la legislación del suelo elaborada a partir de 2009, que culminaron con una nueva ley en 2017. Las incertidumbres socioeconómicas constituyeron un escenario óptimo para la construcción de un discurso político, mediático y económico a escala regional que denostaba la ley del suelo vigente por considerar que lastraba cualquier intento de inversión. Se justificaba así un cambio normativo para incluir una mayor laxitud en los criterios urbanísticos, especialmente en suelo rústico, eliminar los organismos de control del planeamiento de carácter regional en favor de los insulares o locales e introducir figuras que anteponen el proyecto urbanístico a la planificación general.

De forma paralela comenzó a difundirse en La Palma un discurso complementario, que relacionaba ciertos problemas económicos de la isla con la ausencia de desarrollo turístico. Ello a pesar de que el turismo tiene un significativo impacto económico en la isla y dispone de una ley específica, únicamente aplicable en La Palma, La Gomera y El Hierro, que facilita notablemente las actuaciones turísticas en suelo rústico. La intensidad de ese discurso aumentó cuando durante el año 2015 la mayor parte de la planificación turística de la isla fue derogada por el Tribunal Supremo y el Cabildo emprendió una estrategia para asegurar la sustitución del modelo territorial existente por otro caracterizado por una elevada especialización turística, tomando Madeira como referencia. Para ello recurre, por un lado, a una modificación del régimen jurídico excepcional existente, promoviendo la Ley 6/2016, que permite la completa liberalización del suelo rústico y la adaptación definitiva de la planificación territorial a los intereses de los promotores a través de una figura particular: el instrumento singular de planificación turística. Por otro, inicia la tercera modificación sustancial del PIOLP, para así dar cabida a un desarrollo turístico de magnitud desconocida, pues evita la definición de un techo

máximo de la oferta de camas. En última instancia, existen también señales evidentes, tanto en el discurso como en el impulso que se pretende dar a ciertos proyectos, de que la erupción volcánica que afectó a la isla durante el año 2021 está siendo utilizada para, aprovechando la emergencia económica, ahondar en la idea de la inevitabilidad de la turistificación.

Sin embargo, la tercera modificación del PIOLP arrastra un considerable retraso, pues fue iniciada en 2016 y en abril de 2023 ni siquiera existe una aprobación provisional del documento. Además, únicamente se encuentran en trámite cuatro actuaciones acogidas a la nueva figura del instrumento singular de planificación turística, habiéndose anunciado recursos en los tribunales contra uno de los campos de golf propuestos. Por tanto, aunque las bases del nuevo modelo parecen sentadas, aún está por ver la capacidad de implementación del mismo.

En esta etapa de transición entre modelos, el suelo rústico se ha convertido en el escenario privilegiado para la implantación de todo tipo de actuaciones turísticas de pequeña dimensión, amparadas por la Ley 6/2016, entre las que destacan las viviendas de uso turístico. En un contexto caracterizado por una creciente demanda de suelo de los afectados por la erupción volcánica para construir nuevas viviendas, las expectativas de uso turístico han derivado en una espiral especulativa que ha incrementado aún más el precio del que ya era el suelo rústico más caro del país (MAPA, 2022).

Por otro lado, el impulso que pretende darse a los diferentes proyectos de alojamiento turístico contrasta vivamente con la lentitud en la reposición de las viviendas de la población directamente afectada por la erupción. El decreto que debe regular el marco territorial para el retorno a la normalidad residencial se aprobará como muy pronto a finales de 2023, la adquisición de viviendas por parte del Gobierno de Canarias está paralizada y no se han iniciado los trámites para la construcción de viviendas protegidas en los suelos municipales disponibles. Mientras, los proyectos turísticos, si contasen con el capital necesario, podrían iniciar los trabajos de construcción en breve gracias a la celeridad en los trámites que les otorga la declaración de interés insular.

En suma, en La Palma se ha asistido a la puesta en marcha de las nuevas formas de planificación territorial neoliberal que emergen con fuerza aprovechando la concatenación de diferentes crisis a partir de 2008. La legitimación de la excepcionalidad como mecanismo básico de la planificación territorial ha alcanzado su punto álgido en Canarias y, de forma particular, en La Palma. Sin duda, un escenario poco propicio para que el proceso de recuperación y reconstrucción posterior a la erupción alumbrase una ordenación del territorio no solo participativa,

sino que introduzca la sostenibilidad más allá de la retórica discursiva y atienda al riesgo volcánico existente. Esta última cuestión no es ni mucho menos anecdótica, teniendo en cuenta que una parte de la nueva capacidad turística está prevista en la zona de mayor riesgo volcánico, incluyendo espacios actualmente afectados por la desgasificación del volcán. El tiempo dirá si el cambio de modelo turístico al que aspiran las élites políticas y económicas de la isla terminará materializándose o si, por el contrario, otros factores imprevistos, como la caída acentuada de las llegadas de turistas internacionales, pueden lastrar sus expectativas.

**Agradecimientos:** Esta investigación forma parte del proyecto Emergencias Crónicas y Transformación Ecológica en espacios litorales turistificados (EMCROTUR, referencia PID2022-137648OB-C21; periodo 2023-2027), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. También se ha beneficiado de una estancia de investigación de un año en el Departamento de Geografía de la Universidad de Oporto (Portugal) en el contexto del programa de *Ayudas para la recualificación del sistema universitario para 2021-2023* del Ministerio de Universidades, financiada por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España con cargo a los fondos Next Generation EU. El autor quiere agradecer a José Alberto Rio Fernandes, Catedrático de Geografía de la Universidad de Oporto, y a su hermano Felipe Ramos Pérez, la lectura y revisión de los borradores previos de este artículo, así como sus sugerencias y recomendaciones al respecto. Hace extensivo este agradecimiento a los dos revisores anónimos.

**Declaración responsable:** El autor declara que no existe ningún conflicto de interés con relación a la publicación de este artículo.



## Bibliografía

Apuesta Turismo La Palma (2023, April 4). *Durante los años 50 y 60 del siglo XX, nuestros abuelos acondicionaron los terrenos de las coladas del Volcán de San Juan* [Publicación de estado]. Facebook.

[https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=pfbid0CrHptALF6LukPX6jCWjPQNnACUfuzXW4FKwnWf6aLzLeSu9ofcknXbddsWZNwu2rl&id=100091447325554](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=pfbid0CrHptALF6LukPX6jCWjPQNnACUfuzXW4FKwnWf6aLzLeSu9ofcknXbddsWZNwu2rl&id=100091447325554)

Baeten, G. (2012). Neoliberalism: Does It Really Exist? In T. Taşan-Kok & G. Baeten (Eds.), *Contradictions of Neoliberal Planning* (pp. 205–212). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-90-481-8924-3\\_11](https://doi.org/10.1007/978-90-481-8924-3_11)

AirDNA (2020). *Property Performance Data* (La Palma). [Raw data set]. <https://www.airdna.co/>

Baeten, G. (2017). Neoliberal Planning. In M. Gunder, A. Madanipour & V. Watson (Eds.). *The Routledge Handbook of Planning Theory* (pp. 105-117). Routledge. <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315696072.ch9>

Blázquez Salom, M., Artigues Bonet, A.A., & Yrigoy Cadena, I. (2015). Crisis y planificación territorial turística neoliberal en las Islas Baleares. *Investigaciones Turísticas*, (9), 24-49. <https://doi.org/10.14198/INTURI2015.9.02>

Brenner, N., & Theodore, N. (2005). 'Neoliberalism' and the Urban Condition. *City*, 9(1), 101-107. <https://doi.org/10.1080/13604810500092106>

Brito Díaz, J.M. (2015). La articulación del Movimiento Ecologista Canario (1989-1991). Antecedentes, evolución y origen de la Federación Ecologista Canaria Ben Magec. *Anuario de Estudios Atlánticos*, 61, 1-19.

<https://revistas.grancanaria.com/index.php/aea/article/view/9308>

BOC (2001). Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias. *Boletín Oficial de Canarias*, 92, pp. 9726-9733. <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2001/092/001.html>

BOC (2002). Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma. *Boletín Oficial de Canarias*, 89, pp. 11610-11618. <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2002/089/001.html>

BOC (2003). Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. *Boletín Oficial de Canarias*, 73, pp. 5655-5779. <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2003/073/002.html>

BOC (2009). Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo. *Boletín Oficial de Canarias*, 89, pp. 10089-10114. <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2009/089/001.html>

BOC (2015). Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales. *Boletín Oficial de Canarias*, 2, pp. 116-241. <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2015/002/001.html>

BOC (2016). Ley 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma. *Boletín Oficial de Canarias*, 194, pp. 28415-28427. <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2016/194/001.html>

BOC (2017). Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. *Boletín Oficial de Canarias*, 138, pp. 20238-20554. <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2017/138/001.html>

BOC (2019). Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, *Boletín Oficial de Canarias*, 90, pp. 16726-16749. <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2019/090/005.html>

Burriel de Orueta, E. (2008). La "década prodigiosa" del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova*, 12, 270. <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/383.htm>

Cabildo de La Palma (1971). *La Palma. Plan Insular de Ordenación Urbana* (5 vols.). Doxiadis Ibérica. [Archivo General del Cabildo Insular de La Palma]

Cabildo de La Palma (1992). *Plan Insular de Ordenación de La Palma* (Memoria de Ordenación. Avance. 2 vols.). Compañía Planificadora. [Archivo General del Cabildo Insular de La Palma]

Cabildo de La Palma (2004). *Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de la isla de La Palma* (Memoria Propositiva. Sistema Normativo. Aprobación inicial). Félix Rodríguez de la Cruz Arquitecto.

Cabildo de La Palma (2007). *Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de la isla de La Palma* (Tomo I: Memoria de Información. Aprobación definitiva). Félix Rodríguez de la Cruz Arquitecto. <http://pter.cablalpalma.es/PTE/PTE%20turismo/index.php>

- Cabildo de La Palma (2010). *Plan Insular de Ordenación de La Palma* (Memoria de Información. Documento de Aprobación Provisional). CCRS Arquitectos. <http://pter.cablapalma.es/PIOLP/>
- Cabildo de La Palma (2015a). *Ordenación Turística Insular y Sistema Planificado. Propuesta de Estrategia Administrativa para la superación de la problemática motivada por las recientes sentencias judiciales en la planificación turística insular, así como para la dinamización de la actividad turística* (Documento aprobado por el Consejo de Gobierno del Cabildo el 18/11/2015). Área de Planificación y Turismo.
- Cabildo de La Palma (2019a). *Tercera modificación sustancial parcial del Plan Insular de Ordenación* (MSPa3) (Tomo I: Memoria de información y diagnóstico). RGC Arquitectos. [http://pter.cablapalma.es/PIOLP\\_MSP\\_N3/1AV/index.php?path=TI\\_INF/](http://pter.cablapalma.es/PIOLP_MSP_N3/1AV/index.php?path=TI_INF/)
- Cabildo de La Palma (2015b). *Plan Insular de Ordenación de La Palma. Zonificación y usos* [Capas de información cartográfica digitales]. <https://www.opendatalapalma.es/datasets/lapalma::zonificacion-y-usos/explore>
- Cabildo de La Palma (2019b). *Tercera modificación sustancial parcial del Plan Insular de Ordenación* (MSPa3) (Tomo II: Memoria de ordenación). RGC Arquitectos. [http://pter.cablapalma.es/PIOLP\\_MSP\\_N3/1AV/index.php?path=TII\\_ORD/](http://pter.cablapalma.es/PIOLP_MSP_N3/1AV/index.php?path=TII_ORD/)
- Cabildo de La Palma (2019c). *Tercera modificación sustancial parcial del Plan Insular de Ordenación* (MSPa3) (Tomo III: Estudio Ambiental Estratégico y Anexos). RGC Arquitectos. [http://pter.cablapalma.es/PIOLP\\_MSP\\_N3/1AV/index.php?path=TIIE\\_EAE/](http://pter.cablapalma.es/PIOLP_MSP_N3/1AV/index.php?path=TIIE_EAE/)
- Cabildo de La Palma (2019d). *Tercera Modificación Sustancial Parcial del PIOLP. Fase de avance: alternativas de zonificación* [Capas de información cartográfica digitales]. <https://lapalma.maps.arcgis.com/apps/Styler/index.html?appid=650f976fb08d4204b3e6fbe041b00d73>
- Cabildo de La Palma (2022, 14 de julio). *Raúl Camacho: "El turismo es el eje vertebrador de la recuperación de la Isla"* [Nota de prensa]. <https://www.cabildodelapalma.es/es/raul-camacho-el-turismo-es-el-eje-vertebrador-de-la-recuperacion-de-la-isla>
- Cardoso, F.J. (2023, 20 de enero). *Madeira com 26% é a região portuguesa com maior risco de pobreza. Diário de Notícias. Madeira.* <https://www.dnoticias.pt/2023/1/20/345067-madeira-com-26-e-a-regiao-portuguesa-com-maior-risco-de-pobreza/>
- Cavallini, S., Soldi, R., Di Matteo, L., Alina Utma, M., & Errico, B. (2018). *Addressing brain drain: The local and regional dimension*. Bruselas: Comité de las Regiones.

<https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/addressing-brain-drain/addressing-brain-drain.pdf>

Comisión Europea (2016). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del régimen de medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión (POSEI)* [COM (2016) 797 final]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A797%3AFIN>

Cherchelay, M. (2022). La reconstruction post-catastrophe comme opportunité ? Les enjeux d'une reconstruction durable à Saint-Martin (Antilles françaises). *Annales de géographie*, 745, 93-111. <https://doi.org/10.3917/ag.745.0093>

El Apurón (2022, 19 de enero). Mariano Zapata defiende en Fitur la importancia del turismo para la recuperación socioeconómica de La Palma. *El Apurón*. <https://elapuron.com/noticias/economia/160842/mariano-zapata-defiende-fitur-la-importancia-del-turismo-la-recuperacion-socioeconomica-la-palma/>

Europa Press (2022, October 14). Canarias se sitúa como la región con mayor pobreza severa del país. *Canarias Ahora*. [https://www.eldiario.es/canariasahora/sociedad/canarias-situa-region-mayor-pobreza-severa-pais\\_1\\_9623825.html#:~:text=El%20documento%20explica%20que%20el,29.329%20personas%20de%20la%20tasa.](https://www.eldiario.es/canariasahora/sociedad/canarias-situa-region-mayor-pobreza-severa-pais_1_9623825.html#:~:text=El%20documento%20explica%20que%20el,29.329%20personas%20de%20la%20tasa.)

Eurostat (2023a). *Air passenger transport between the main airports of Spain and their main partner airports (routes data)* [AVIA\_PAR\_ES]. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/AVIA\\_PAR\\_ES/default/table?lang=en&category=avia.avia\\_pa.avia\\_par](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/AVIA_PAR_ES/default/table?lang=en&category=avia.avia_pa.avia_par)

Eurostat (2023b). *Airline traffic data by main airport* [AVIA\_TF\_ALA]. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/AVIA\\_TF\\_ALA/default/table?lang=en&category=avia.avia\\_tf](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/AVIA_TF_ALA/default/table?lang=en&category=avia.avia_tf)

Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings about Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>

García Márquez, F. (2006). *Informe. Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de la isla de La Palma* (Expediente: 38/04). Dirección General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Canarias.

<https://web.archive.org/web/20120417031741/http://asambleaecologista.org/cotmac/cotmac54-79.pdf>

Gargani, J. (2019). Prévenir les catastrophes naturelles ou alibi de réorganisation urbaine en faveur des plus riches? *Revue du MAUSS permanente*. <https://www.journaldumauss.net/./?Prevenir-les-catastrophes-naturelles-ou-alibi-de-reorganisation-urbaine-en>

GESPLAN (2022). *Informe sobre las edificaciones y parcelas afectadas en el ámbito de la colada. Diagnóstico edificatorio*. Gobierno de Canarias. <https://preservicios.sitcan.es/portal/sharing/rest/content/items/c54c18e085c0415f85c2e5e73613e47b/data>

González-Leonardo, M., López-Gay, A., & Recaño, J. (2019). Descapitalización educativa y segunda oleada de despoblación. *Perspectives Demogràfiques*, 16, 1-4. [https://ced.cat/PD/PerspectivesDemografiques\\_016\\_ESP.pdf](https://ced.cat/PD/PerspectivesDemografiques_016_ESP.pdf)

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.

Hernández Gómez, A. (1994). Plan Insular de La Palma. In L.M. García Herrera & J. Sánchez García (Comps.), *Los Planes Insulares de Ordenación en Canarias. Reflexiones metodológicas* (Colección Torriani, 1) (pp. 61-84). Gobierno de Canarias & Universidad de La Laguna.

Hernández Luis, J.A. (2009). El malogrado despertar turístico de La Palma. De los años sesenta y setenta del siglo XX *Turismo. Revista de Estudios de Turismo de Canarias y Macaronesia*, 1, 117-142.

Hernández, P.A., Padrón, E., Melián, G.V., Pérez, N.M., Padilla, G., Asensio-Ramos, M., Di Nardo, D., Barrancos, J., Pacheco, J.M., & Smit, M. (2022). Gas hazard assessment at Puerto Naos and La Bombilla inhabited areas, Cumbre Vieja volcano, La Palma, Canary Islands. In *EGU General Assembly 2022*. <https://doi.org/10.5194/egusphere-egu22-7705>

Jansen-Verbeke, M. (2009). The territoriality paradigm in cultural tourism. *Turyzm/Tourism*, 19(1-2), 25-31. <https://doi.org/10.2478/V10106-009-0003-z>

Jover, J., & Díaz-Parra, I. (2020). Gentrification, transnational gentrification and touristification in Seville, Spain. *Urban Studies*, 57(15), 3044–3059. <https://doi.org/10.1177/0042098019857585>

Klein, N. (2007). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Paidós.

La Palma Ahora (2023, April 18). Los candidatos a la Presidencia del Cabildo del PSOE, PP y CC, firman el 'Pacto por el Turismo de La Palma'. *La Palma Ahora*. [https://www.eldiario.es/canariasahora/lapalmaahora/economia/homenajea-felix-francisco-casanova-paso\\_1\\_10130733.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/lapalmaahora/economia/homenajea-felix-francisco-casanova-paso_1_10130733.html)

La Palma Ahora (2022, November 7). Condor cancelará más vuelos con La Palma por la "imagen de inseguridad" que genera el volcán. *La Palma Ahora*. [https://www.eldiario.es/canariasahora/lapalmaahora/economia/condor-cancelara-vuelos-palma-imagen-inseguridad-genera-volcan\\_1\\_9687977.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/lapalmaahora/economia/condor-cancelara-vuelos-palma-imagen-inseguridad-genera-volcan_1_9687977.html)

Lorenzo Díaz, D.J. (2021). *El PIB de Canarias y sus economías insulares: reflexiones sobre su cálculo y aproximaciones al impacto de la COVID-19*. Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife. [http://www.rseapt.es/images/portadas-publicaciones/memorias/Informe\\_RSEAPT-El\\_PIB\\_de\\_Canarias.pdf](http://www.rseapt.es/images/portadas-publicaciones/memorias/Informe_RSEAPT-El_PIB_de_Canarias.pdf)

MAPA (2022). *Encuesta de Precios de la Tierra 2021*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. [https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/encuestadepreciosdelatierra2021maquetado\\_tcm30-628876.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/encuestadepreciosdelatierra2021maquetado_tcm30-628876.pdf)

Marimón, F. (2021, October 3). Mariano Hernández Zapata: «Una vez pase el volcán, si puede ser un foco turístico habrá que aprovecharlo». *El Día*. <https://www.eldia.es/la-palma/2021/10/03/mariano-hernandez-zapata-vez-pase-57953523.html>

Martín Fernández, C.S. (2021). El desarrollo turístico en las islas verdes de Canarias: el caso de la isla de La Palma (2000-2019). *Cuadernos de Turismo*, (47), 303-328. <https://doi.org/10.6018/turismo.474121>

Medina, E. (2022, February 4). Zapata: "Es clave que La Palma se agarre al turismo para crecer". *La Palma Ahora*. [https://www.eldiario.es/canariasahora/lapalmaahora/politica/zapata-clave-agarre-turismo-crecer-la-palma\\_1\\_8719238.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/lapalmaahora/politica/zapata-clave-agarre-turismo-crecer-la-palma_1_8719238.html)

Ojeda, A.B., & Kieffer, M. (2020). Touristification. Empty concept or element of analysis in tourism geography? *Geoforum*, 115, 143-145. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.06.021>

OTC (Observatorio de Turismo de Canarias) (2019). *Plazas y establecimientos autorizados según modalidad y categoría por islas en 2019*. Gobierno de Canarias. [http://www.gobiernodecanarias.org/turismo/estadisticas\\_y\\_estudios/index.html](http://www.gobiernodecanarias.org/turismo/estadisticas_y_estudios/index.html)

Peet, R., & Watts, M. (2004). Liberation Ecology: Development, Sustainability and Environment in an Age of Market Triumphalism. In R. Peet & M. Watts (Eds), *Liberation Ecologies* (pp. 1-45). Routledge.

Pérez, A. (2022, October 31). Alfredo Capote: “No podemos pretender tener una conectividad de 40 vuelos a la semana en La Palma porque no tenemos donde alojar a los clientes”. *Onda Cero La Palma*. <https://ondacerolapalma.com/alfredo-capote-no-podemos-pretender-tener-una-conectividad-de-40-vuelos-a-la-semana-en-la-palma-porque-no-tenemos-donde-alajar-a-los-clientes/>

Promotur (2023a). Capacidad aérea regular hacia Canarias - temporada de invierno 2022/23. <https://turismodeislascanarias.com/es/investigacion/capacidad-aerea-regular-hacia-canarias-temporada-de-invierno-202223/>

Promotur (2023b). Capacidad aérea regular hacia Canarias - temporada de verano 2023. <https://turismodeislascanarias.com/es/investigacion/capacidad-aerea-regular-hacia-canarias-temporada-de-verano-2023/>

Ramos-Pérez, D. (2016). La magnitud del turismo en isla de La Palma: del discurso dominante a la realidad estadística. In M. Blázquez, M. Mir-Gual, I. Murray & G.X. Pons (Eds.), *Turismo y crisis, turismo colaborativo y ecoturismo. XV Coloquio de Geografía del Turismo, el Ocio y la Recreación de la AGE* (Monografies, nº 23) (pp. 143-159). Societat d’Història Natural de les Balears.

Ramos-Pérez, D. (2022). La vivienda vacacional en La Palma (Canarias): evolución y distribución espacial (2015-2020). *Cuadernos de Turismo*, (50), 143-181. <https://doi.org/10.6018/turismo.541901>

Rodríguez González, P., Baute Díaz, N., Hernández Martín, R., & Rodríguez Rodríguez, Y. (2016a). *Un modelo turístico de consenso para La Palma. Bases para una hoja de ruta hacia el liderazgo en Turismo de Naturaleza* (Informe de investigación). Cátedra de Turismo ULL-Ashotel. <https://riull.ull.es/xmlui/handle/915/14490>

Rodríguez González, P., Hernández Martín, R., Rodríguez Rodríguez, Y., & Baute Díaz, N. (2016b). *Los pilares de la Economía de La Palma* (Research Report). Cátedra de Turismo Cajacanarias-Ashotel-ULL. <https://riull.ull.es/xmlui/handle/915/14489>

- Rodríguez Rodríguez, J.J. (2022). El volcán de La Palma: más allá de la emergencia. La necesidad de un trabajo prospectivo. In M. Eiros Bachiller & Z. Sánchez Sánchez (Dir.), *Regulación con prospectiva de futuro y de consenso: gobernanza anticipatoria y prospectiva administrativa* (pp. 299-319). Aranzadi.
- Saarinen, J., Rogerson, C.M., & Hall, C.M. (2017). Geographies of tourism development and planning. *Tourism Geographies*, 19(3), 307-317.  
<https://doi.org/10.1080/14616688.2017.1307442>
- Sager, T. (2011). Neo-liberal Urban Planning Policies: A Literature Survey 1990–2010. *Progress in Planning*, 76, 147-199. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2011.09.001>
- Scheyvens, R., & Momsen, J.H. (2008). Tourism and poverty reduction: Issues for small island states. *Tourism Geographies*, 10, 22-41. <https://doi.org/10.1080/14616680701825115>
- BOE (2018). Sentencia 42/2018, de 26 de abril de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 6711-2016. *Boletín Oficial del Estado*, 130, pp. 55919-55948.  
[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-7138](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-7138)
- Simancas Cruz, M.R. (2015). *La moratoria turística de Canarias. La reconversión de un destino maduro desde la Ordenación del Territorio*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.
- Simancas Cruz, M.R. (2019). Especulación urbanística y burbuja inmobiliaria en espacios litorales: factores explicativos del Tercer Boom turístico de Canarias. *Cuadernos de Turismo*, 43, 471-497. <https://doi.org/10.6018/turismo.43.18>
- Swyngedouw, E., Moulaert, F., & Rodríguez, A. (2002). Neoliberal Urbanization in Europe: Large-scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*, 34(3), 542-577.
- Taşan-Kok, T. (2012). Introduction: Contradictions of Neoliberal Urban Planning. In T. Taşan-Kok & G. Baeten (Eds.), *Contradictions of Neoliberal Planning* (pp. 1-19). Springer.  
[https://doi.org/10.1007/978-90-481-8924-3\\_1](https://doi.org/10.1007/978-90-481-8924-3_1)
- Wright, K.-A., Kelman, I., & Dodds, R. (2021). Tourism development from disaster capitalism. *Annals of Tourism Research*, 89, 103070. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2020.103070>