

MOISÉS SIMANCAS CRUZ^a

POLÍTICA, POLÍTICOS Y DECISIONES PÚBLICAS: CRÓNICA DEL INICIO DEL PROCESO DE DELIMITACIÓN DEL CRECIMIENTO TURÍSTICO DE CANARIAS

RESUMEN

Las extraordinarias expectativas de construcción de oferta de alojamiento turístico existentes a finales de la década de los noventa en el destino de las Islas Canarias (España) determinaron la conveniencia de intervenir desde lo público, con el fin de limitar su crecimiento insostenible. El problema derivó en la decisión acerca de la forma de abordarla, al haber distintas alternativas por parte de dos grupos de políticos y técnicos. El objetivo principal de este trabajo es describir el proceso de toma de decisión. Para ello, se ha optado por el enfoque de análisis de contenido o de correlato del momento, consultando las normas, los actos jurídicos y la “literatura gris”, así como entrevistando a algunos de los actores claves. Ello nos ha permitido identificar a los actores públicos que se involucraron y lo lideraron. También ha posibilitado descubrir sus patrones de comportamiento y capacidad de liderazgo, así como comprender las reacciones de unos actores ante determinadas propuestas y acciones de los otros, sobre todo, cuando se dieron conflictos y divergencias al converger múltiples intereses y enfoques.

PALABRAS CLAVE: actores públicos; crecimiento turístico; moratoria turística; política pública.

^a Departamento de Geografía e Historia, Universidad de La Laguna. Campus de Guajara, apartado 456, 38200 La Laguna. msimancas@ull.es, <https://orcid.org/0000-0002-0337-0424>

Fecha de recepción: 09-10-2022. Fecha de aceptación: 28-04-2023.

POLITIC, POLITICIANS AND PUBLIC DECISIONS: CHRONICLE
OF THE BEGINNING OF THE PROCESS OF DELIMITATION
OF TOURISM GROWTH IN THE CANARY ISLANDS

ABSTRACT

The extraordinary expectations of construction of tourist accommodation at the end of the nineties in the destination of the Canary Islands (Spain) determined the convenience of intervening from the state. The purpose was to limit its unsustainable growth. The problem resulted in the way to address it, when different alternatives emerged from two groups of politicians and technicians. The main objective of this paper is to describe their behavior. This has allowed us to identify the public actors who were involved and led this pre-operational process, to discover their behavior patterns and leadership capacity, as well as the reactions of some to certain proposals and actions of others, especially when there were conflicts and divergences when multiple interests and technical and political points of view converged. For this, the content analysis approach or correlate of the moment has been chosen.

KEYWORDS: public actors; tourism growth; limitation; public policy.

INTRODUCCIÓN

Aunque la actividad turística se sustenta fundamentalmente en el sector privado, constituye uno de los campos de negocio en el que el empresariado no solo es partidario del intervencionismo público, sino que, incluso, lo exige en momentos puntuales y contracíclicos (Francisco, 2003). Así, no existe alternativa; el debate radica en definir los límites e intensidades de esa intervención (Merinero y Pulido, 2009). Por ello, el sector público desempeña un papel relevante, en la medida en que, en su correspondiente ámbito competencial, constituye el protagonista determinante, aunque no exclusivo y, en la mayoría de las ocasiones, en colaboración con los actores privados, en la formulación, aprobación y, sobre todo, implementación de las políticas turísticas. Estas comprenden el conjunto de actividades, decisiones y procesos que, posicionadas en la parte superior de la cadena de toma de decisiones (Velasco, 2011; Fayos, 2004; Hall, 2004; Dente y Subirats, 2014), pueden intervenir expresamente en la actividad turística, con la consiguiente modificación de su dinámica.

Se trata de un proceso de apropiación de la gestión del turismo desde lo público. Esto provoca que la política pública turística sea susceptible de considerarse un espacio de liderazgo político, en la medida en que su formulación, aprobación e implementación se enmarca en un proyecto o entorno político, resultando de un proceso político, que refleja la decisión, ideología y voluntad política del correspondiente Gobierno. Ello las convierte en un fenómeno político (Velasco, 2016) y dota de autoridad, capacidad e influencia a los actores públicos presentes en los diferentes niveles de gobierno y con competencia en materia turística. En estos casos, los actores decisorios (legislativos y/o ejecutivos) hacen uso de sus roles legítimos y democráticos de poder y de su ámbito competencial de influencia, y llegan, incluso, a

imponer sus principios, valores, intereses y puntos de vista. Por ello, su análisis es relevante para explicar cómo la política pública se ha formulado y funcionado.

En este contexto, la identificación de los actores políticos permite analizar sus estrategias y entender sus comportamientos en términos de influencia y autoridad. Si bien el liderazgo político es uno de los fenómenos más estudiados y menos comprendidos por parte de las ciencias sociales, no sucede respecto a las políticas turísticas. Ello da cuenta de la conveniencia de identificar y valorar el papel, el comportamiento y las tramas desarrolladas por los actores políticos que intervienen en su definición, estructuración e implementación.

La denominada “moratoria turística” implementada en las Islas Canarias (España) en el año 2001 constituyó una política sustantiva turística, que marcó el devenir del debate político y económico de la V Legislatura (1999-2003), hasta llegar a convertirse en su “proyecto estrella”. Para ello, una serie de políticos y técnicos, con sus intereses, objetivos y relaciones, adquirieron un protagonismo esencial desde la idea inicial de la conveniencia de intervenir sobre el crecimiento insostenible de la oferta de alojamiento turístico. Su diseño, formulación u aprobación fue un ejemplo de decisión, liderazgo e interés político y técnico de sacarla adelante.

El principal objetivo de este trabajo es identificar el comportamiento de los actores públicos que participaron en la toma de decisiones en el escenario preoperacional de la moratoria turística de Canarias (España). Así, se ahonda en el concepto de “análisis de esas partes interesadas” (*stakeholder analysis*), con el fin de identificar a los actores públicos, así como para descubrir sus patrones de comportamiento e interacción en el marco del concepto de “gestión de las partes interesadas” (*stakeholder management*) (Freeman, 1984). Para ello, se ha optado por el enfoque de análisis de contenido o de relato del proceso de toma de decisiones. La información jurídica legislativa ha resultado imprescindible, debido a su capacidad para establecer pautas de comportamiento vinculantes y de obligado cumplimiento para los agentes, públicos y privados, en forma de derechos y obligaciones, así como para seguir el debate político desarrollado durante el proceso de su aprobación. Del mismo modo, la consulta de “literatura gris” (estudios, informes, proyectos y documentos de trabajos inéditos de carácter técnico o de discusión) y la entrevista a los actores clave han resultado de igual importancia, al aportarnos la base estratégica para la emisión de determinados juicios de referencia en el proceso de toma de decisiones relacionados con la moratoria turística.

EL ESCENARIO PREVIO A LA TOMA DE LA DECISIÓN PÚBLICA DE INTERVENIR SOBRE EL CRECIMIENTO DE LA OFERTA DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO DE CANARIAS

El modelo turístico de Canarias –y, por ende, su desarrollo territorial– se ha caracterizado –y caracteriza– por dos rasgos fundamentales. El primero es su fundamento en unas amplias escalas de producción y volumen, unos costes elevados, unos márgenes comerciales relativamente estrechos –dada la posición subordinada del archipiélago en la cadena de valor turístico global– y unas deficiencias estructurales (Hernández, 2016). De hecho, el mero descenso en las cifras de llegadas de turistas ha generado situaciones de crisis turística y económica dada la importancia del turismo en el producto interior bruto del

archipiélago. Ello ha dado lugar a periodos de desaceleraciones, crecimiento lento, estancamiento e, incluso, recesión (inferior a la tendencia), que se alteran con otros de aceleraciones o de crecimiento rápido. Estos momentos de expansión (auges), en horizontes temporales de mediano plazo, se han calificado como *booms turísticos*.

El segundo rasgo es que presenta una cadena de valor turística excesivamente sesgada hacia la actividad alojativa –en detrimento de un desarrollo relativo de otros destinos servicios y productos del destino–. Así, siguiendo un modelo clásico de ciclo de vida de los destinos turísticos, su reposicionamiento competitivo se plantea con la incorporación de nuevos activos inmobiliarios turísticos a la oferta alojativa, más acordes a las preferencias del momento de la demanda y con mejores condiciones de explotación. De este modo, el rejuvenecimiento del destino se produce a través del crecimiento y el consumo de suelo en lugares alejados a los núcleos turísticos preexistentes, en las áreas periféricas donde hasta ese momento no se había producido un desarrollo turístico o donde era incipiente. Este proceso conlleva una constante necesidad de expansión de los suelos urbanos y urbanizables con destino turístico, sobre todo, en los periodos de *boom* turístico. De esta manera, concebidos como máquinas de crecimiento urbanístico-turístico (Navarro et al., 2019), los espacios litorales se han desarrollado según una dependencia estrecha de esa creación de nuevas áreas turísticas, siguiendo la dualidad del planteamiento básico del discurso tradicional: mientras se ponderan los efectos positivos, como la creación de empleo, la llegada de inversión extranjera, el aumento de las infraestructuras y equipamientos recreativos o la necesidad de incorporar productos innovadores de alto valor añadido, se omiten los impactos negativos en todas sus dimensiones (económica, social y ambiental) y, por tanto, la función fundamental del turismo, esto es, contribuir a la mejora de la calidad de vida y el bienestar de la sociedad local del destino.

Ambas cualidades se acentuaron en el segundo quinquenio de la década de los noventa. Tras una fase recesiva entre 1993 y 1995, en la que disminuyó el número de turistas, entre otras razones, por la crisis internacional, entre 1996 y 2001 se produjo una etapa de expansión que hemos denominado como “tercer *boom* turístico canario” (García, 2014; Simancas, 2015 y 2019b). Supuso un momento de “desarrollo fácil del turismo” (Hernández, 2010), derivado de un importante dinamismo del binomio “turismo-construcción”, como consecuencia de unas extraordinarias expectativas, en un contexto de “desempresarialización” de la actividad turística, en cuanto que el promotor de la construcción de un alojamiento turístico no tenía, en la mayoría de los casos, la intención de asumir su explotación, sino que la relegaba a las grandes cadenas hoteleras o *holdings*. Lo particular de la situación es que estas no respondieron a razones objetivas y a una demanda real, sino a procesos de especulación urbanística generados por unas magníficas condiciones fiscales y económicas en forma de incentivos públicos, estatales y autonómicos a la inversión, así como al predominio de los principios de desregulación y liberalización del urbanismo, desarrollado fundamentalmente a escala municipal (Simancas, 2019a).

Durante este tercer *boom* turístico se incorporaron 99.595 plazas; según datos del Instituto Estadístico de Canarias, lo que supuso el 28,1 % de la oferta total del Archipiélago (354.435 plazas regladas hoteleras y extrahoteleras registradas a 31 de diciembre de 2000). Sin embargo, este incremento real de la capacidad de alojamiento turístico no fue el verdadero problema de esta coyuntura turística favorable, sobre todo, si consideramos que el producido entre 1995 y 2000 fue muy inferior (9,3 %) al sucedido entre 1987 y

1993 (34,6 %). Por el contrario, se relacionó con las autorizaciones turísticas previas contempladas en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, modificada por la Ley 7/1997, de 4 de julio, actualmente derogada por la Ley 5/1999, de 15 de marzo. Estas constituyen uno de los deberes fundamentales que se imponen a los empresarios turísticos para el ejercicio de sus actividades, en la medida en que verifica y determina la compatibilidad del proyecto de construcción de un inmueble de alojamiento turístico con la ordenación territorial turística y la normativa sectorial aplicable. De esta manera, su obtención opera como un auténtico requisito de validez –y no solo de eficacia– de cualquier tipo de licencias a concederse en suelo calificado como turístico, y se sancionan con la nulidad de pleno derecho todas las que fueren concedidas sin esta. El problema se relacionó con dos cuestiones.

La primera es el riesgo de materialización efectiva en un plazo corto (cuando las plazas en trámite de apertura se incorporasen al mercado), medio (las plazas con autorización previa en trámite) y largo (las plazas sin ejecutar por hallarse en suelo sin desarrollar, aunque previstas en el planeamiento como apto para su desarrollo turístico) del importante volumen de autorizaciones previas otorgadas por la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias y por los Cabildos Insulares, que, por tanto, eran susceptibles de incorporarse a la oferta de alojamiento turístico existente en el año 2000. Un informe interno de la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias (2000), denominado “La incidencia de la expansión turística en la capacidad de carga de los sistemas insulares: necesidad de arbitrar medidas de contención del crecimiento desbordado”, planteó que dicha oferta de alojamientos turísticos podía ascender a 450.892, al considerar las plazas que contaban con autorización de apertura en trámite y previa en trámite (con autorización del proyecto de construcción). Otro informe de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias (2001) situó ese techo en 596.368 plazas para los siguientes tres años y en un alarmante 1.109.720 al agregar las consideradas en el suelo calificado como turístico en los planes urbanísticos, generales y parciales, presentados ante las Administraciones Públicas competentes. Con posterioridad, la estimación del potencial turístico contenida en el documento de Avance de las Directrices de Ordenación del Turismo (2001) lo elevó a 1.332.878 plazas, al añadir las plazas que estaban en funcionamiento o saldrían al mercado en un plazo no superior a tres años (596.368) al total de plazas expectantes (736.510) (Baute y de Souza, 2001).

No obstante, consideramos que esos supuestos exploratorios de incremento estuvieron sobrevalorados, al fundamentarse en suposiciones excesivamente extremas y “catastrofistas”. Además, un determinado porcentaje no obtuvo la preceptiva licencia municipal de obras al resultar normativamente imposible, y finalizó el expediente en este punto. A su vez, se correspondieron a expedientes cuyo promotor presentó la solicitud con el único objetivo de tener sus expedientes en regla, aunque no tuviera intención de materializarla a corto plazo. Asimismo, una cierta cantidad de autorizaciones previas no se iban a materializar por la propia dinámica del sector turístico o por corresponderse a las denominadas “licencias urbanísticas en cartera” y, por tanto, a maniobras “meramente especulativas”, sin que, en algunos casos, respondieran a proyectos reales de inversión turística.

La segunda cuestión se relaciona con el hecho de que dicha materialización de las autorizaciones requería un considerable incremento de la demanda. Así, las dos previsiones contenidas en el Informe interno de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias (2001) re-

querían de una afluencia anual para favorecer una ocupación y una rentabilidad mínima de 17.652.492 turistas (extranjeros y nacionales) para el techo de alojamiento turístico susceptible de concretarse en los siguientes tres años, y de 32.847.712 para el contemplado en las previsiones del planeamiento urbanístico; ello hubiera superado la afluencia del año 2000 en un 46,6 y 172,7 %, respectivamente. El problema se agravó si consideramos que estábamos en un momento de final de ciclo expansivo, pues la demanda comenzó a descender a partir de 1999, de modo que las cifras de afluencia de 2004 se asemejaron a las de 1998. Esto supuso la posibilidad de desfase entre la oferta de alojamiento y la demanda, con las consiguientes repercusiones sobre los principales indicadores del negocio turístico y de la rentabilidad empresarial (número de pernотaciones, estancia media, índices de ocupación, ingreso medio diario por habitación disponible, etc.) y calidad –y, por ende, de la del destino–. Ello se agravó, si cabe aún más, por la superación –real o perceptual– de la capacidad de carga turística de cada espacio insular, lo que generó desajustes en algunas o en todas (ambiental, social, económica e institucional) las dimensiones de la sostenibilidad territorial.

Ambas cuestiones se pusieron de manifiesto en la sesión del Pleno del Parlamento de Canarias, celebrada los días 14, 15 y 16 abril de 1999 y en la que se debatió el Plan Director de Infraestructuras de Canarias, adoptado por la Resolución PPG-10 de la Cámara y aprobada por unanimidad. No solo se puso de manifiesto cierta inquietud por el desbordamiento de las infraestructuras y los servicios derivado de dicha sobreoferta de alojamiento turístico, sino que también se planteó que algunas islas habían superado el umbral de “los daños irreversibles a los recursos”.

LAS ALTERNATIVAS A LA LIMITACIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA OFERTA DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO DE CANARIAS

Tanto el escenario descrito como la consideración de que el mercado no iba a corregir los fallos determinaron la conveniencia de que el Gobierno de Canarias acometiera decididamente una estrategia de intervención contracíclica, propia de cualquier política keynesiana, de control y tutela del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico. Se trataba de paralizar, o al menos modular, el peor escenario de crecimiento indefinido y cuantitativo de la oferta alojativa turística desde la consideración del principio de precaución. Su justificación y fin último quedaron bien claros desde un inicio: se trató de introducir racionalidad en el sistema, a través de restricciones cuantitativas del alojamiento turístico.

El Pleno del Parlamento, en sesión celebrada los días 22 y 23 de marzo de 2000, debatió la proposición no de ley del Grupo Parlamentario Socialista Canario sobre estudios de capacidad de carga turística por isla. Sin duda, se trató de una postura novedosa, en tanto que constituyó un cambio radical en los objetivos tradicionales del modelo turístico canario, al incidir en las bases de su éxito, articuladas en torno a la cantidad de flujos turísticos y la mera rentabilidad económica y, por tanto, al término de crecimiento y no de desarrollo. Ello posibilitó la integración en el modelo turístico canario de tendencias y conceptos que, en aquel momento, comenzaban a plantearse como elementos de gestión de los destinos turísticos. Por un lado, los planteamientos sobre sostenibilidad en turismo, incorporando cuestiones como la dimensión territorial del turismo, las externalidades negativas, los procesos de reestructuración de las

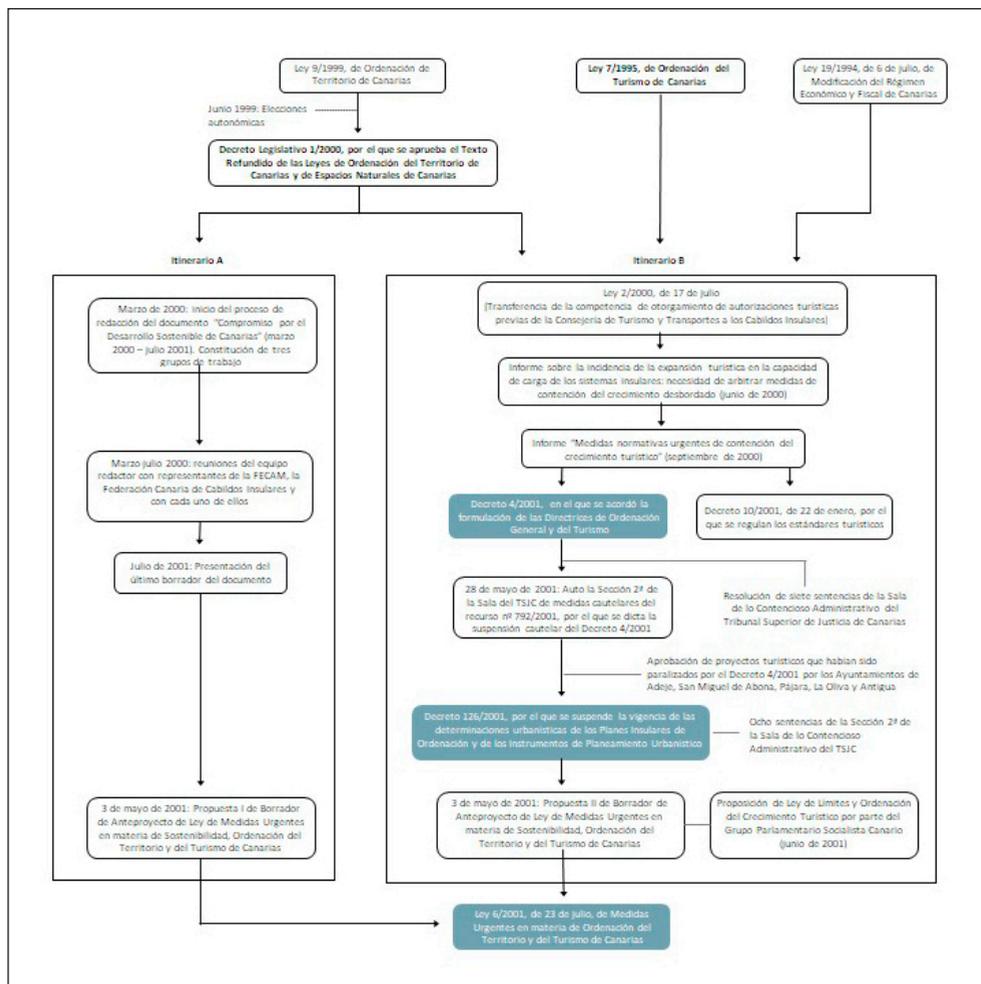
áreas turísticas, etc. Por otro lado, el mantenimiento y, sobre todo, el incremento de la competitividad turística, vía cualificación, diversificación y diferenciación de la oferta, cuestiones que, en aquel momento, comenzaban a introducirse en los discursos políticos y debates mediáticos. Esto aproximó al destino a las nuevas trayectorias a las que Sanz y Antón (2014) se refieren en relación con la evolución de los destinos, y, en concreto, a la idea de Ritchie y Crouch (2003) de que la competitividad es ilusoria sin sostenibilidad, en cuanto que la primera se debe lograr sin poner en peligro la segunda.

El resultado fue la resolución, aprobada el 6 de abril de 2000, que encareció al Gobierno de Canarias a encomendar tales estudios en cada isla y en diferentes zonas. Estos debían determinar el nivel máximo asimilable de las actividades de desarrollo con mayor impacto territorial y, en particular, del turismo y de las infraestructuras de comunicaciones, “garantizando la sostenibilidad y compatibilidad entre desarrollo y conservación”. Asimismo, se indicó expresamente que “estos estudios deberán reflejarse, luego, a través de la elaboración de varias directrices de ordenación que de conformidad con las previsiones de la Ley del Territorio de Canarias sirvan de base a los Planes Insulares de Ordenación del Territorio” (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, número 48, de 13 de abril de 2000).

Ambas iniciativas parlamentarias pueden considerarse como auténticos “avisos a navegantes” acerca de la intención del Gobierno regional de restringir, controlar y atemperar, vía paralización o limitación, el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico. Asimismo, supuso que el Gobierno de Canarias pasara de tener una actitud pasiva (permisiva) a otra reactiva, al plantearse un conjunto de actuaciones que debían incidir de manera directa en el modelo de desarrollo turístico. Así se cumplió con una de las condiciones básicas que permiten la efectividad de cualquier proceso de ordenación territorial: contar con la voluntad y el liderazgo político.

Como es habitual en el ciclo político, una vez que este tema se incorporó en el discurso y en la agenda de los responsables políticos, se pusieron en marcha una serie de mecanismos de actuación en esta dirección. El problema fue la falta de consenso en el modo de abordar la estrategia de contención del crecimiento de la oferta turística de alojamiento. Ello fue consecuencia, en gran medida, de las discrepancias, disensos y rivalidades políticas existentes entre dos grupos: por un lado, los titulares de Presidencia y de la Consejería de Turismo y Transportes; y por otro, los de la Vicepresidencia y la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio. Aunque ambos eran del mismo partido nacionalista (Coalición Canaria), procedían de distintas formaciones políticas y oscilaban de ideologías de izquierda (el primero) a la centroderecha (el segundo). Estas discrepancias no eran solo ideológicas, sino también políticas y personales, derivadas, en gran medida, del incumplimiento del acuerdo existente en Canarias de alternancia del candidato a presidente de Canarias entre una y otra capital de provincia cada cuatro años, de modo que repitió el de Las Palmas tras las elecciones autonómicas de junio de 1999, y quedó como vicepresidente el de Santa Cruz de Tenerife. Esta situación dio lugar a dos grupos que generaron sendas iniciativas (itinerarios) (figura 1). Ambas se desarrollaron de manera paralela, sin posibilidad de coordinación.

Figura 1. Itinerarios de alternativas de planteamiento de la estrategia de limitación del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico de Canarias



Itinerario A. La vía del consenso: la elaboración del Compromiso por el Desarrollo Sostenible de Canarias

El primer grupo (itinerario A de la figura 1) comprendió las iniciativas emprendidas desde la Vicepresidencia y la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio del Gobierno de Canarias, que fueron coordinadas por el entonces Jefe de Servicio de Ordenación Territorial. Su objetivo fundamental fue fijar las bases de la reorientación de los modelos de desarrollo hacia formas más sostenibles. Para ello, la puesta en marcha de un proceso social de transformación de las pautas económicas y sociales se planteó

como una medida absolutamente necesaria. El desencadenante –o la excusa– de esta línea de trabajo fue la alarma del propio vicepresidente ante el impacto del crecimiento demográfico indiscriminado, sobre todo, de Lanzarote y Fuerteventura.

Este grupo consideró que la estrategia más adecuada era fijar las bases de la reorientación sostenible de los modelos de desarrollo territoriales a través de un proceso de consulta, debate, negociación, consenso y concertación con el mayor número de actores institucionales, económicos y sociales, siguiendo los principios de eficacia, transparencia y predictibilidad. Esta forma de proceder se aproximó a la práctica que comenzaba a ser habitual en aquel momento de que la opinión/consenso de los “grupos de interés” o “actores estratégicos” debía incorporarse a los procesos de toma de decisiones públicas. La idea fue que, aunque este estaba liderado por la Administración pública, debía ser asumido activamente por los actores implicados, en la medida en que estos se concibieron, en último término, como los responsables de su planificación y gestión en el correspondiente ámbito competencial.

Lo anterior explica que la secuencia metodológica planteada inicialmente para acometer este proceso fuera la siguiente: lograr el denominado compromiso “Hacia un futuro sostenible para Canarias” por parte de las Administraciones públicas competentes (compromiso institucional), desarrollar una campaña de adhesiones de la sociedad civil (general u organizada), de difusión pública (ciudadana) con el lema de “Canarias Sostenible”, promulgar una ley de medidas urgentes (moratoria temporal y cautelar), elaborar y aprobar las Directrices de Ordenación del Territorio (General) y del Turismo. Así, desde el planteamiento de que cualquier plan constituye una especie de “pacto”, se recurrió a que su diseño se realizase por medio de una metodología de consulta, debate, negociación, consenso, acuerdo y pacto.

Este proceso se inició con una reunión de políticos y personal técnico en marzo de 2000. El resultado fue la creación de tres grupos de trabajo configurados por los tres niveles de la Administración pública del Archipiélago, esto es, el propio Gobierno de Canarias, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos representados por la Federación Canaria de Municipios (FECAM), compuestos por técnicos y responsables políticos (viceconsejeros y directores generales). Estos grupos se plantearon como redes interdependientes que debían funcionar como un verdadero sistema multinivel y de gestión relacional. Entre marzo y julio, se mantuvieron reuniones con la FECAM, la Federación Canaria de Cabildos Insulares (FECAI), y con cada una de estos. Las aportaciones de estos grupos institucionales se completaron con las procedentes de un conjunto de asesores externos –expertos de ambas universidades, profesionales y políticos– y de las organizaciones sociales y empresariales.

Para lograr lo anterior, los primeros borradores, denominados “Hacia un futuro sostenible para Canarias”, se concibieron como documentos abiertos bajo el enunciado de “Borrador sujeto a modificaciones”, donde recopilar las opiniones y sugerencias de los principales agentes sociales y económicos; se llegaron a elaborar hasta once versiones sucesivas del documento. Esta forma de publicación de los borradores supuso también un intento de hacer transparente el proceso, poniendo de manifiesto el interés de sus promotores de que cada documento no se limitase a una mera declaración de intenciones, sino que, por el contrario, a modo de “auténtico revulsivo en la vida social, económica e institucional de Canarias”, abriera un debate acerca la “insostenibilidad” territorial del modelo de desarrollo y que se extendiera al conjunto de la sociedad, sacándolo de sectores minoritarios (universitarios, colegios profesionales, grupos

ecologistas, etc.). También se planteó como un ejercicio de explicación pedagógica y de comunicación, lo que explica su estructura esquemática y lenguaje asequible. Cada versión del documento contuvo un anexo con un borrador de un compromiso político por parte de cada administración, un conjunto de medidas ejemplares, criterios de actuación e instrumentos que debían acometerse en los diferentes sectores, así como un anteproyecto de ley de medidas cautelares y urgentes.

El resultado fue un diagnóstico sectorial (sociedad, economía, infraestructuras, recursos y territorio) a escala regional e insular. Este se materializó en el documento denominado “Compromiso por el Desarrollo Sostenible de Canarias”, conocido coloquialmente como “El documento verde”, por haberse encuadernado desde sus primeros borradores con tapas de ese color. Desde el punto de vista de la estrategia de contención del crecimiento de la capacidad alojativa turística, se plantearon dos alternativas. La primera fue el crecimiento cero de la oferta de alojamiento turístico de Fuerteventura y Lanzarote, en la medida en que el número de plazas de la primera superaba la mitad de sus habitantes y el de la segunda estaba a punto de hacerlo; en ambas islas se planteó que solo se podían aprobar proyectos destinados a equipamientos turísticos. La segunda consistió en el crecimiento anual de la oferta de alojamiento turístico existente en un 1 % en ambas islas por la razón enunciada, de un 3,3 % en Tenerife y Gran Canaria –esta cifra suponía el valor agregado bruto de Gran Bretaña, Alemania y España (los principales países emisores de turistas a esas islas)–, así como de hasta un 20 % en El Hierro, La Palma y La Gomera, pudiendo llegar a ser excepcionalmente de un 30 %.

El planteamiento contemplado en el documento verde fue respaldado por el Parlamento de Canarias. En su sesión plenaria de los días 18 y 19 de octubre de 2000 se emitió la Resolución n.º 16, en la que se instaba al Gobierno de Canarias a la adopción de medidas precisas para garantizar el desarrollo sostenible, así como acometer el proceso de implantación de un modelo de desarrollo turístico en el marco de una perspectiva general de la diversificación de la actividad económica y, sobre todo, de la sostenibilidad territorial.

Itinerario B. La vía normativa: la imposición de medidas jurídicas urgentes de contención del crecimiento turístico

El segundo itinerario de acción fue el seguido por el grupo auspiciado desde Presidencia y la Consejería de Turismo y Transportes (itinerario B de la figura 1). El elemento desencadenante de esta iniciativa fue la transferencia de la competencia de otorgamiento de autorizaciones previas –a los Cabildos Insulares en virtud de la Ley 2/2000–, con lo que dejaba, por tanto, de ser propia y exclusiva del Servicio de Infraestructura Turística de la Dirección General de Ordenación e Infraestructura Turística –y, por ende, de la Administración autonómica–. Ello dotó a los Cabildos de la potestad para definir los umbrales máximos de la capacidad alojativa de su correspondiente ámbito territorial insular.

Este proceso de *insularización* de las decisiones resultó coherente con el importante volumen de potestades y facultades de intervención que los Cabildos habían ido adquiriendo progresivamente en materia de planificación territorial y planeamiento urbanístico. También con el planteamiento de la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, relativo a la necesidad

de adaptarse al denominado hecho geográfico de la insularidad e integrarlo en la ordenación territorial del turismo. Esta idea fue recogida en el propio documento verde: “dentro del proceso de avance hacia un desarrollo sostenible, cada isla debía tener un trato diferenciado, en función de su estructura social y económica y de sus características específicas. Las políticas autonómicas tienen que ser desarrolladas a nivel insular mediante los instrumentos de ordenación correspondientes”. Asimismo, se alineó con el ideario *insularista* inherente al partido político del vicepresidente del Gobierno.

Por tanto, este grupo surgió a modo de reacción frente a esta descentralización administrativa que se concibió como una renuncia por parte del Gobierno de Canarias a una visión de conjunto de la planificación del crecimiento turístico para el Archipiélago, optando por el más puro *insularismo*. Sus promotores (políticos y técnicos) estaban convencidos de que la política turística debía proyectarse desde la Consejería competente del Gobierno de Canarias y, por ende, a escala regional. Con ello, esta propuesta pretendió evitar algunos de sus principales efectos.

El primero se relacionó con la dispersión y complejidad de la estructura administrativa diversa y descentralizada que se generó. Además, hacía posible que se crearan siete regímenes diferentes –uno por cada isla–, fomentando sendos modelos turísticos, sin una visión territorial regional y sin tener en cuenta las limitaciones del mercado turístico (número de turistas), lo que podía incrementar la competencia interinsular. Prueba de ello fue el desigual comportamiento de los Cabildos para otorgar las autorizaciones turísticas previas, siendo los de Fuerteventura y Tenerife los más permisivos (tabla 2), al multiplicar el número de las otorgadas por 2,6 y 1,8, respectivamente.

El segundo efecto se vincula con la situación, cuando menos paradójica, de que, si bien los Cabildos adquirieron la capacidad de conceder tales autorizaciones, seguían careciendo de atribuciones específicas en materia de disciplina turística para incidir sobre las actividades que operaban sin esta (clandestinamente) o las que lo hacían vulnerando sus términos, al quedar las potestades de inspección y de sanción (disciplina turística) reservadas a la administración autonómica. Ello suponía una desconexión entre la titularidad de la competencia sustantiva en esta materia, que asumieron los Cabildos, y la competencia adjetiva (disciplina urbanística), que mantuvo la comunidad autónoma. Los promotores del itinerario B plantearon que esta separación podía restar efectividad, o mejor dicho, plenitud, a su capacidad de intervención “ejecutiva” en el control de la actividad alojativa turística. A su vez, podía redundar en una merma de la eficacia administrativa, al provocar notables disfunciones.

El tercer efecto se refiere a evitar el “acercamiento” del empresariado a los responsables políticos, y, por tanto, a quienes tomaban las decisiones, considerando necesario “limitar el número de los que podían llegar a quien decide” (Villar, 2009).

El cuarto efecto que se quería evitar, o al menos, mitigar, fue indudablemente el más importante; nos referimos a la “avalancha” de solicitudes de autorizaciones turísticas previas que se produjo tras la promulgación de la Ley 2/2000. Así, solo en cinco meses se autorizaron proyectos que comprendían 52.201 plazas turísticas. Ello suponía el 65,5 % de las presentadas en dos años y medio cuando la competencia correspondía aún a la Consejería de Turismo y Transporte del Gobierno de Canarias y el 39,6 % del total de plazas turísticas autorizadas entre enero de 1998 y enero de 2001 (tabla 1). A esta cantidad debemos añadir las 31.004 plazas turísticas con autorización previa en trámite, al tratarse de

proyectos de construcción con autorización y que se habían presentado a los Cabildos Insulares para su aprobación (tabla 1). Se trató de una solicitud “masiva” de autorizaciones turísticas previas que, quizás, en otras circunstancias, se hubieran solicitado progresivamente, en otro momento o, simplemente, no se hubieran hecho. Esa avalancha derivó del recelo de determinados promotores a que sus expectativas inmobiliarias se vieran frenadas si el Gobierno de Canarias hacía efectiva su anunciada intención de incidir sobre el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico. Esta sospecha se vio favorecida por cierto alarmismo desde los propios Ayuntamientos, así como la posibilidad de caducidad de sus licencias urbanísticas. De esta manera, se dio una situación dual: mientras que los proyectos turísticos autorizados por la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias con anterioridad a la Ley 2/2000 respondieron, en su mayoría, a expectativas reales de inversión en un momento en el que se dieron las condiciones fiscales y económicas de la primera etapa del tercer *boom* turístico y, por tanto, se solicitaron y ejecutaron como consecuencia de la propia dinámica del negocio inmobiliario que antecede y se vincula al turismo, materializándose gran parte de estas (tabla 1), no sucedió lo mismo con una buena parte de las autorizadas por los Cabildos tras la promulgación de la norma. Estas se solicitaron a modo de “estrategia preventiva”, como se puede comprobar por el número de proyectos turísticos que no pasaron de esa fase administrativa (tabla 2).

La solución técnica-operativa a este grupo se aportó en un informe interno del Servicio de Infraestructura Turística de la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias. Con la elocuente y “jeremiada” denominación *La incidencia de la expansión turística en la capacidad de carga de los sistemas insulares: necesidad de arbitrar medidas de contención del crecimiento desbordado*, se trató de un escueto documento de once páginas, que se presentó el 12 de junio de 2000 al consejero de Turismo y Transporte, quien, a su vez, lo elevó el 1 de julio al Consejo de Gobierno, que se dio por enterado entre los acuerdos tomados en sesión de 10 de julio. Fundamentándose en la Ley 7/1995, entendida una “ley medida”, de contenido discreto y sencillo, pero específico, bien preciso y de ejecutividad directa, se plantearon dos tipos de medidas: por un lado, el establecimiento de estándares turísticos; y por otro, la suspensión de las licencias urbanísticas dirigidas a incrementar dicha oferta, que quedaba condicionada bien a la elaboración de las Directrices de Ordenación del Turismo, bien a la aprobación de los Planes Insulares de Ordenación. Esto contrastó con el planteamiento del itinerario A: mientras que este articuló la acción de contención del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico desde la perspectiva más integral de la Ordenación del Territorio, el itinerario B plantea que la ordenación del turismo debía realizarse desde una postura más sectorial o, al menos, más vinculada con la planificación o programación económica.

Tabla 1. Expedientes iniciados con autorizaciones previas concedidas entre el 1 de enero de 1998 y el 15 de enero de 2001

	Autorizaciones previas concedidas por la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias						Autorizaciones previas concedidas por los Cabildos Insulares				Total 1998-2001	
	1998		1999		Antes del 17 de agosto de 2000		Total		18 de agosto de 2000 - 15 de enero de 2001		A	B
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Tenerife	19	6.557	19	8.524	8	1.667	46	16.748	60	14.753	106	31.501
Gran Canaria	14	2.280	39	11.072	28	8.904	81	22.256	18	6.527	99	28.783
Fuerteventura	5	2.199	16	6.971	20	9.393	41	18.563	Sin dato	30.109	41*	48.672
Lanzarote	31	12.288	27	7.391	2	816	60	20.495	0	0	60	20.495
La Palma	1	417	4	786	0	0	5	1.203	Sin dato	759	5*	1.962
La Gomera	0	0	3	403	0	0	3	403	0	0	3	403
Total	70	23.741	108	35.147	58	20.780	236	79.668	78	52.201	314	131.869

* Dato referido únicamente a las autorizaciones previas otorgadas por la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias.

A = Número de proyectos turísticos B = Número de plazas alojativas turísticas.

Fuente: Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias. Elaboración propia.

Tabla 2. Distribución insular de las plazas alojativas turísticas ejecutadas y potenciales a 1 de febrero de 2001

Plazas en funcionamiento y con autorización de apertura [1]	Plazas ejecutadas (en funcionamiento)			Plazas sin ejecutar (potenciales)						Total [A + B + C]
	Plazas en trámite de apertura o en funcionamiento sin esta [2]	Total [1 + 2] [A]	Plazas con autorizaciones previas		Plazas pendientes de autorizaciones previas de los respectivos Cabildos Insulares [5]	Total [3 + 4 + 5] [B]	Plazas expectantes según planeamiento urbanístico [C]			
			De la Consejería de Turismo del Gobierno de Canarias* [3]	De los respectivos Cabildos Insulares** [4]						
Gran Canaria	141.789	12.541	154.330	15.491	6.527	5.387	27.405	181.735	115.265	297.000
Tenerife	117.489	46595	164.084	10.359	14.753	15.270	40.382	204.466	321.952	526.418
Lanzarote	46.895	11.230	58.125	17.246	-	544	17.790	75.915	19.522	95.437
Fuerteventura	33.605	27.766	61.371	14.819	30.109	9.261	54.189	115.560	224.017	339.577
La Palma	7.737	759	8.496	1.056	759	222	2.037	10.533	30.395	40.928
La Gomera	5.654	508	6.162	394	-	203	597	6.759	11.395	18.154
El Hierro	962	196	1.158	72	53	117	242	1.400	13.964	15.364
Total	354.131	99.595	453.726	59.437	52.201	31.004	142.642	596.368	736.510	1.332.878

* Plazas otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2000 (agosto de 2000).

** Plazas otorgadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2000.

Fuente: Informe interno de la Viceconsejería de Turismo. Consejería de Turismo y Transportes. Gobierno de Canarias. Elaboración propia.

Estas determinaciones se concretaron en el informe denominado “Medidas normativas urgentes de contención del crecimiento turístico”, elevado el 25 de septiembre de 2000 por el consejero de Turismo y Transporte al presidente del Gobierno de Canarias. Contuvo dos opciones de actuación. La primera opción consistió en un proyecto de decreto que iniciara el procedimiento de formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación del Turismo reguladas en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias, y 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias, con la participación de todas las Administraciones públicas canarias y los sectores implicados; quedaba suspendido el otorgamiento de licencias urbanísticas de nueva oferta turística alojativa durante su elaboración. La segunda opción fue un proyecto de decreto de suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas en virtud del artículo 60 de la Ley 7/1995, que quedaba condicionado a la aprobación de los Planes Insulares de Ordenación que necesariamente debían contener las previsiones de crecimiento turístico, así como excluida la construcción de los alojamientos de turismo rural, los hoteles de ciudad y la oferta de alojamiento turístico vinculada a actividades complementarias de ocio. Como se puede apreciar, cualquiera de ambas opciones suponía recurrir al habitual modelo burocrático y de control jerárquico de la vía legislativa, caracterizado por imposiciones enmarcadas en paradigmas estáticos, sin retroalimentación (positiva o negativa), con preeminencia de explicaciones lineales del tipo causa-efecto y decisiones descendentes (*top down*).

Sobre la base de este último informe, el Pleno del Parlamento, en sesión de 18 y 19 de octubre de 2000, en el que se celebró el debate general sobre el Estado de la Nacionalidad Canaria, planteó la necesidad de adoptar medidas precisas para garantizar el desarrollo sostenible y equilibrado de las diferentes islas.

LA DECISIÓN FINAL. LA CONTENCIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA OFERTA DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO VÍA “DECRETAZO”: EL INICIO DE LA MORATORIA TURÍSTICA DE CANARIAS

Como se ha comprobado, la cuestión esencial que se debía resolver en relación con el crecimiento, real y potencial, de la oferta de alojamiento turístico no fue tanto paralizar nuevas clasificaciones urbanísticas de suelo turístico; para ello hubiera bastado con aplicar, entre otros mecanismos, la disposición transitoria sexta del Decreto Legislativo 1/2000 y, por tanto, el régimen “especial” que resulta para los “municipios que no contasen con planeamiento general de ordenación”. Por el contrario, fue abordar tres cuestiones básicas: a) evitar la consolidación del suelo clasificado como urbanizable no sectorizado (control de los desarrollos en suelos turísticos); b) dar salida al elevado número de autorizaciones previas otorgadas, sobre todo, por los Cabildos; y c) frenar el otorgamiento desmesurado de autorizaciones previas desde la competencia insular.

La primera de estas necesidades tuvo su razón de ser en el hecho de que, con el informe preceptivo y vinculante, los Cabildos tenían la capacidad de decidir los suelos que podían desarrollarse en su correspondiente espacio insular. La intervención pública en esta dirección quedó justificada por el hecho de que el mercado no era capaz de lograr por sí mismo una asignación óptima, y también por los recurrentes fallos de mercado, derivados de la existencia de externalidades, de bienes públicos, de problemas de información imperfecta y de su poder originado por determinadas características del bien suelo. De esta

manera, la necesidad de intervenir sobre esta competencia de los Cabildos, estableciendo restricciones cuantitativas a través de la limitación del número de autorizaciones previas para nuevos alojamientos turísticos, se sustentó en la consideración del suelo como un recurso escaso y no renovable. Como se puede apreciar, en lugar de justificarse en función del interés general y relacionado con la necesidad de “aliviar” la saturación del mercado por la supuesta sobreoferta de alojamiento turístico, la posible intervención pública sobre el crecimiento de la capacidad alojativa a través de la suspensión temporal del *ius aedificandi* con destino alojativo turístico se argumentó sobre la base de los principios del paradigma de la sostenibilidad insular, iniciándose la “inflación retórica” sobre este que caracterizó al proceso de moratoria turística (Simancas, 2015). Sin embargo, este argumento fue una cuestión básicamente semántica, pues la verdadera intención del Gobierno de Canarias fue incidir sobre la unicidad del suelo turístico como bien económico y sus importantes implicaciones en el funcionamiento del mercado y el desarrollo del espacio turístico. Ello resultó una decisión lógica, pues argumentar dicha restricción en la cuestión especulativa hubiera supuesto su consideración como una medida de política económica, difícilmente defendible jurídicamente al fundamentarse en previsiones tendenciales y de posibles efectos negativos derivados de las mencionadas burbujas inmobiliarias vinculadas al desarrollo del turismo.

La necesidad de afrontar esta última cuestión precipitó la decisión final acerca del modo de intervenir sobre el crecimiento turístico. Aunque el planteamiento del segundo grupo (itinerario B de la figura 4) implicaba la formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación del Turismo previstas en el Texto Refundido, la tercera necesidad aludida, la de frenar el otorgamiento desmesurado de autorizaciones previas desde la competencia insular, precipitó el verdadero inicio del proceso de moratoria turística, y se promulgó el Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se acordó la formulación de las Directrices de Ordenación General y las del Turismo, que se complementó con el 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos. Ello puso en marcha, prácticamente a la vez, dos técnicas con las que la potestad normativa de la Administración en materia de planificación territorial y planeamiento urbanístico quedó limitada legalmente: por un lado, la promulgación de una norma legal de aplicación directa con determinaciones sobre la utilización del suelo o la construcción del alojamiento turístico, con o sin planeamiento; y por otro, la definición de estándares urbanísticos mínimos.

El Decreto 4/2001 inició la primera etapa del proceso de moratoria turística (2001-2003) (Simancas, 2015). Proporcionó la cobertura legal necesaria para las autorizaciones turísticas previas y para prohibir la concesión de nuevas durante un año, prorrogable a otro, para las islas consolidadas turísticamente (Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote) y de seis meses, prolongable hasta un máximo de un año, para las denominadas “islas verdes” (La Palma, La Gomera y El Hierro). La razón de esta prohibición fue evitar que el estado de tramitación del planeamiento urbanístico y, sobre todo, las licencias concedidas por parte de los Ayuntamientos turísticos distorsionasen sustancialmente la situación preoperacional a la aprobación de ambas directrices, y se consolidara un escenario incompatible con el modelo pretendido de ordenación turística y territorial. No obstante, la construcción de hoteles con categoría mínima de cuatro estrellas que contasen con un tipo de la oferta complementaria de ocio (campo de golf, puerto deportivo o complejo temático o de salud) quedaron exceptuados, con el fin no

solo de habilitar una alternativa a las expectativas empresariales, sino también de cualificar el modelo de alojamiento turístico, a modo de intento de captación de nichos de mercado de mayor valor añadido.

Aunque se planteó como cobertura legal para la aprobación de las Directrices de Ordenación del Turismo, el *leitmotiv* de la promulgación del Decreto 4/2001 fue la intención por parte de los promotores del itinerario B de volver a tener el control de la técnica de autorización administrativa de las autorizaciones turísticas previas. Para ello, se produjo el abandono el 22 de enero de 2001 por parte del Partido Popular del pacto de gobierno con Coalición Canaria surgido de las elecciones autonómicas de junio de 1999, con lo que se dio un gobierno en minoría parlamentaria con apoyo exterior; en este sentido, esto coincidió en el tiempo (30 de enero de 2001) con la publicación en el Boletín Oficial de Canarias del Decreto de cese del consejero de la entonces Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente, que inicialmente fue asignada al Partido Popular, pero que pasó ahora a Coalición Canaria, con el consiguiente cambio en su dirección política.

Por tanto, el Decreto 4/2001 supuso optar por la alternativa 1 del informe *Medidas normativas urgentes de contención del crecimiento turístico*, y, por ende, la línea de trabajo defendida por el grupo afín a este último, es decir, el itinerario B de la figura 4. Ello alteró la secuencia prevista desde la Vicepresidencia del Gobierno de Canarias (itinerario A de la figura 1), y precipitó la parte normativa de la estrategia de contención cuantitativa del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico vía ley de medidas cautelares urgentes, que, como ya se apuntó, se pretendía aprobar en paralelo al Compromiso por la Sostenibilidad canaria. Se podría decir que, en un contexto de urgencia, el Decreto 4/2001 puso en marcha una nueva estrategia de aproximación a los mismos objetivos, aunque de una manera más rápida y sin consenso. Ello se debió a que se optó por el camino impositivo de la norma y, por tanto, por el intervencionismo reglamentista. Con ello se omitió cualquier proceso de negociación, consenso y concertación con el mayor número de agentes institucionales, económicos y sociales, siguiendo los principios de eficacia, transparencia y predictibilidad pretendido con el itinerario A. Por el contrario, la decisión fue responsabilidad exclusiva y unilateral de los responsables políticos que auspiciaban el citado grupo, valiéndose de su posición de autoridad política. Ello explica que, aunque el tercer –y último– borrador del documento verde, difundido en julio de 2001 y remitido a la totalidad de las Administraciones públicas canarias y a las organizaciones sociales, no contuvo cambios sustanciales respecto a los anteriores, incluyó alguna reflexión acerca de la polémica surgida con las medidas cautelares contenidas en el Decreto 4/2001.

La promulgación, quizás, apresurada, del Decreto 4/2001 cogió por “sorpresa” a gran parte de los agentes públicos afectados; a este respecto, resulta de gran interés la manifestación a la prensa local del presidente de la FECAM: “[...] el Ejecutivo Autónomo aprobó dicho Decreto dos días después de reunirse con la misma [...] sin esperar a las aportaciones de los ayuntamientos” (*El Día*, 17 de enero de 2001). Esta presteza se justificó oficialmente por la filtración de la FECAM a la prensa del esquema de medidas normativas planteadas en un anexo del borrador del documento verde (el anteproyecto de ley de medidas urgentes) a finales de diciembre de 2000. Ello obligó a tomar tal decisión de promulgar el decreto para evitar la intensificación de solicitudes y concesiones de autorizaciones previas turísticas, así como la citada avalancha de peticiones de licencias municipales de las ya otorgadas. Sin embargo, consideramos que esa precipitada promulgación derivó fundamentalmente de las comentadas discrepan-

cias, disensos y rivalidades políticas existentes entre los titulares de Presidencia y de la Vicepresidencia del Gobierno de Canarias –y, por ende, la predisposición negativa con respecto al otro grupo–, la actitud dubitativa de esta última, que hacía que se retrasara la materialización de las ideas derivadas del proceso de elaboración del documento verde, así como la falta de un “acuerdo general” y un consenso básico sobre la manera adecuada de proceder, con el consiguiente riesgo de “atasco” en debates infinitos. En este sentido, la promulgación del Decreto 4/2001 se justificó por el hecho de que iba a proporcionar la capacidad vinculante a las propuestas, cumpliendo, por tanto, con otra de las condiciones básicas que permiten la efectividad de cualquier proceso de ordenación territorial.

Esta imposición jurídica de la limitación del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico generó dos tipos de actores privados: los “perjudicados” y los “ganadores”. Los primeros fueron aquellos que no pudieron intervenir en el proceso de toma de decisiones para “hacer valer” sus intereses, al carecer del poder necesario. Los segundos fueron un grupo de empresarios que influyeron decisivamente sobre la promulgación del Decreto 4/2001, con lo que se daba, por tanto, un proceso de “captura del regulador” y una redefinición interesada del modelo alojativo. Se trataron de promotores urbanísticos que, en su mayoría, se encontraban posicionados en el mercado turístico –con la consiguiente información asimétrica– y que aún no habían materializado las autorizaciones previas turísticas obtenidas y disponían de suelo urbano; a este respecto, la fijación de unos estándares urbanísticos altos en virtud del Decreto 10/2001 supuso, en la práctica, un encarecimiento del suelo turístico, por la escasez de parcelas que los posibilitasen, así como la limitación de los promotores que podían acceder al mercado (Simancas et al., 2018). Con ello, el Decreto 4/2001 favoreció la defensa exclusiva de unos intereses concretos y particulares del sector turístico, en concreto, la de los agentes afectados a los que se hizo una consulta restringida. Estos se convirtieron en un “grupo de privilegiados”, que se comportaron como *definitive stakeholders* (Mitchell et al., 1997), al influir decisivamente con sus intereses y parcelas de poder sobre las decisiones técnicas y políticas, y resultaron los “ganadores” de la decisión. De esta manera, el proceso técnico de búsqueda de decisiones óptimas al crecimiento incontrolado de la oferta de alojamiento turístico se vio matizado por la negociación y el acuerdo entre los actores públicos y privados que intervinieron en ese momento de toma de decisiones previo a la aplicación de la moratoria turística.

El Decreto 4/2001 generó confusión e, incluso, incertidumbre a los actores que se sintieran perjudicados o excluidos. Así, su rechazo a las determinaciones de la norma no derivó tanto de la diferencia de entender o comprender el problema generado por el tercer *boom* turístico o los objetivos de esta norma, sino de las discrepancias para fijar quiénes iban a ser los beneficiarios de sus determinaciones. A ello se añade el hecho de que el Gobierno de Canarias consideró que la medida de contención del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico no generaba indemnizaciones por la merma de derechos o expectativas; así, se intentó cambiar el modelo turístico y extinguir derechos adquiridos –y, por tanto, consolidados– de particulares, en concreto, los relativos a los suelos turísticos que no fueron desclasificados, incumpliendo la premisa jurídica básica de que cualquier restricción del ejercicio de derechos consolidados conlleva la formulación de alternativas que la minimizasen o compensen. Ambas cuestiones hicieron que el Decreto 4/2001 acumulara 31 recursos contencioso-administrativos en

el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con lo que se inició un proceso de judicialización de la moratoria turística (Simancas, 2019b).

CONCLUSIONES

En este trabajo se ha descrito el comportamiento de los líderes políticos y técnicos durante el proceso preoperacional de toma de la decisión de limitar el crecimiento turístico de Canarias a finales de la década de los años noventa y, por tanto, de la moratoria turística canaria. La decisión fue un ejemplo de voluntad política y capacidad institucional en la formulación, aprobación e implementación de políticas públicas turísticas.

La identificación cualitativa de las posiciones básicas de las dos alternativas relativas a la manera de abordar la decisión de intervenir en el crecimiento alojativo turístico y la comparación del modo en el que los actores articularon discursivamente sus concepciones nos ha permitido entender la forma que adquirió desde una doble perspectiva: por un lado, la de las opiniones técnicas en coherencia con las competencias propias del gobierno regional; y por otro, las formas en las que los políticos ejercieron la responsabilidad y su poder político. Ello no solo nos ha permitido identificar a los actores públicos que se involucraron y lo lideraron, sino también ha posibilitado descubrir sus patrones de comportamiento y capacidad de liderazgo, así como comprender las reacciones de unos actores ante determinadas propuestas y acciones de los otros, sobre todo, cuando se dieron conflictos y divergencias al converger múltiples intereses y enfoques. Ello demuestra que, para interpretar una política turística y explicar el papel de los actores públicos en sus avances y retrocesos, no basta con la mera relación multicausal entre los factores estructurales (análisis longitudinal) y el sujeto (análisis transversal), sino que resulta necesaria la combinación de ambos abordajes, en la medida en que su formulación es un juego dinámico entre actores.

Por otra parte, se ha podido observar que unas partes interesadas o alianzas de grupos de interés aprovecharon su capacidad (poder) para influir de manera sustancial en los resultados. De este modo, en lugar de la deseada colaboración, negociación, consenso y compromiso entre los actores públicos –políticos y técnicos– en forma de gobernanza, se produjo un ejercicio de gobernabilidad. Así, constituyó un ejemplo de liderazgo y autoridad política, entendido como la acción ejercida en torno a una serie de retos estratégicos recurrentes en relación con la ordenación del turismo, concentrándose el trabajo del líder político (el presidente del Gobierno de Canarias) en dos tareas principales: por un lado, la construcción de identidades políticas con objeto de movilizar a ciertos grupos; y, por otro, la promoción y selección de dicha política turística. Ello da cuenta de la importancia del liderazgo, autoridad y voluntad que los representantes políticos y los técnicos tuvieron en el inicio del ciclo de la moratoria turística de Canarias.

Por último, el proceso descrito se enmarcó en un proyecto o entorno político. Cada uno de los dos grupos hicieron uso de sus roles legítimos de poder en su ámbito competencial de influencia, y llegaron, incluso, a imponer sus principios, valores e ideología, entendida como una interpretación de la realidad, lógica en apariencia, que le sirvieron a sus intereses mediante el planteamiento y la justificación de determinadas acciones. A este respecto, los criterios ideológicos, “caprichos” personales y gremiales, así como egos técnicos y políticos pudieron incidir sobremanera en las decisiones. Como se ha podido

comprobar, su actitud y protagonismo fueron especialmente activos, lo que dio cuenta de que tenían el poder suficiente para influir deliberada y decisivamente sobre el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico y, por ende, sobre los actores privados.

En definitiva, el planteamiento y la decisión inicial de intervenir sobre el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico de Canarias constituyeron un ejercicio de definición de las condiciones sistémicas e institucionales bajo las cuales el sector público ejerció su legítima capacidad en el diseño de políticas públicas turísticas.

AGRADECIMIENTOS

El autor agradece al profesor Joan Romero la oportunidad de codirigir la tesis doctoral de la profesora María Pilar Peñarrubia, que supuso un verdadero proceso de aprendizaje.

FUENTES DE FINANCIACIÓN

Este trabajo es un resultado del proyecto “Overtourism in Spanish Coastal Destinations. Tourism Degrowth Strategies” [RTI2018-094844-B-C31], financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España.

REFERENCIAS

- Baute, L. & de Souza, A. (2001). *Avance de las Directrices de Ordenación del Turismo*. Santa Cruz de Tenerife: Gobierno de Canarias.
- Dente, B. & Subirats, J. (2014). *Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Dredge, D. & Jenkins, J. (2007). *Tourism planning and policy*. Milton: John Wiley & Sons.
- Fayos, E. & Álvarez, M. (2014). Tourism Policy and Governance for Development. En Fayos, E., Álvarez, M., & Cooper, C. (eds.). *Tourism as an Instrument for Development: A Theoretical and Practical Study* (pp. 101-124). Bingley: Emerald Group Publishing.
- Francisco, J. C. (2003). *Canarias, Moratoria y REF*. Santa Cruz de Tenerife: Ecopress Comunicaciones, Colección Canarias.
- Freeman, E. (1984). *Strategic Management: a stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- García, F. (2010). La Ordenación del Territorio como práctica pública de articulación de modelos de desarrollo. En Simancas, M. (coord.). *El impacto de la crisis en la economía canaria. Claves para el futuro. Volumen II* (pp. 801-842). San Cristóbal de La Laguna: Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife / Cabildo Insular de Tenerife.
- García, J. (2014). *El impacto territorial del tercer boom turístico de Canarias* [tesis doctoral]. Universidad de La Laguna.

- Hall, C. (2004). The role of government in the management of tourism: the public sector and tourism policies. En Pender, L. & Sharpley, R. *The Management of Tourism* (pp. 217-230). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Hernández, R. (2010). Turismo y desarrollo en Canarias. Las bases para un nuevo modelo. En Hernández, R. & Santana, A. (coord.). *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*. San Cristóbal de La Laguna: Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de La Laguna.
- Hernández, R. (2016). Impactos económicos del turismo. En Simancas, M. & Parra, E. (coords.). ¿Existe un modelo turístico canario? (pp. 8-31). Santa Cruz de Tenerife: Promotur Turismo Canarias / Vicerrectorado de Relaciones con la Sociedad de la Universidad de La Laguna.
- Merinero, R. & Pulido, J. I. (2009). Desarrollo turístico y dinámica relacional. Metodología de análisis para la gestión activa de destinos turísticos. *Cuadernos de Turismo*, 23, 173-193.
- Mitchell, R., Agle, B., & Wood, D. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *The Academy of Management Review*, 22(4), 853-886.
- Navarro, E., Romero, Y., Romero, J., Serrano, E., Habegger, S., & Mora, R. (2019). Growth machines and social movements in mature tourist destinations Costa del Sol-Málaga. *Journal of Sustainable Tourism*, 27(12), 1786-1803. <https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1677676>
- Ritchie, J. & Crouch, G. (2003). *The Competitive Destination. A Sustainable perspective*. CABI Publishing.
- Sanz, C. & Anton, S. (2014). The evolution of destinations: towards an evolutionary and relational economic geography approach. *Tourism Geographies*, 16(4), 563-579. <https://doi.org/10.1080/14616688.2014.925965>
- Simancas, M. (2015). *La moratoria turística de Canarias. La reconversión de un destino maduro desde la Ordenación del Territorio*. San Cristóbal de La Laguna: Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.
- Simancas, M. (2019a). Especulación urbanística y burbuja inmobiliaria en el espacio litoral: factores explicativos del tercer boom turístico de Canarias. *Cuaderno de Turismo*, 43, 469-495. <http://dx.doi.org/10.6018/Turismo.00.00>
- Simancas, M. (2019b). La judicialización de las decisiones públicas: el caso de la política de moratoria turística de Canarias. *Investigaciones Turísticas*, 17, 17-41. <http://dx.doi.org/10.14198/INTU-RI2019.17.02>
- Simancas, M., García, J., Greifemberg, C., & Peñarrubia, M. P. (2018). Strategies to improve the quality and competitiveness of coastal tourism areas: applying tourism standards. *Journal of Tourism Analysis - Revista de Análisis Turístico*, 25(1), 68-90. <https://doi.org/10.1108/JTA-02-2018-0007>
- Velasco, M. (2011). La política turística: una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo*, 27, 953-969.
- Velasco, M. (2016). Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14(3), 577-594.

Villar, F. (2009). La política turística de Canarias. En Simancas, M. (coord.). *El impacto de la crisis en la economía canaria* (vol. I, pp. 469-492). San Cristóbal de La Laguna: Real Sociedad Económica de Amigos del País / Cabildo de Tenerife.

Cómo citar este artículo:

Simancas Cruz, M. (2023). Política, políticos y decisiones públicas: crónica del inicio del proceso de delimitación del crecimiento turístico de Canarias. *Cuadernos de Geografía*, 110, 27-48.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25385>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.