

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, Nº 205, otoño 2020

Págs. 507-528

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.05>

CC BY-NC 4.0



El ciclo de vida de los instrumentos de planificación turística: el caso de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias

Moisés SIMANCAS-CRUZ

Facultad de Economía y Empresa. Departamento de Economía. Universidad de La Coruña

RESUMEN: Tras una primera etapa (2001-2003) de la denominada “moratoria turística” de Canarias (España), la segunda (2003-actualidad) se vertebró en torno a las Directrices de Ordenación del Turismo. El principal objetivo de este trabajo es identificar los factores que explican el ciclo de vida de este instrumento de planificación territorial del turismo. Se realiza un análisis longitudinal del proceso de formulación y aprobación de tales Directrices, en la medida en que ha seguido un proceso secuencial de generación-regeneración-degeneración hasta el punto que prácticamente desapareció de la agenda política. Este da cuenta de la importancia que el liderazgo, autoridad y voluntad de determinados representantes políticos tienen tanto en su diseño y formulación de la política pública turística, como en los avances y retrocesos en su aprobación e implementación.

PALABRAS CLAVE: Directrices de Ordenación del Turismo; Instrumento de planificación turística; Política turística pública.

The life cycle of tourism planning instruments: the case of Tourism Management Guidelines of the Canary Islands

ABSTRACT: After a first stage (2001-2003) of the “tourist moratorium” of the Canary Islands (Spain), the second stage (2003-present) was developed on the bases of the Tourism Management Guidelines. The main objective of this paper is to identify the factors that explain the life cycle of this territorial tourism planning instrument. It has been made a timeline analysis of the process of formulation and approval of

Recibido: 10.07.2019; Revisado: 25.11.2019

Correo electrónico: msimancas@ull.es; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0337-0424>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original

these Directives, as long as it has occurred a sequential generation-regeneration-degeneration process to the extent that they have practically disappeared from the political agenda. This fact highlights the importance of the leadership, authority and willingness of some political representatives in the process of design and wording of tourism policies, as well as in the advances and retreats in their approval and implementation.

KEYWORDS: Tourism Management Guidelines; Territorial tourism planning instrument; Public tourism policy.

1. Introducción

La política turística comprende el conjunto de actividades, decisiones y procesos que impulsan los actores públicos —en ocasiones, en colaboración con los no públicos— con la intención de alcanzar diversos objetivos relacionados con el turismo (VELASCO, 2011). Ello se debe a que, aunque la actividad turística se sustenta fundamentalmente en el sector privado, constituye uno de los únicos campos de negocio en el que el empresariado no sólo es partidario del intervencionismo público, sino que, incluso, lo exige en momentos puntuales de coyuntura negativa. Por tanto, no existe alternativa respecto a la intervención pública en la actividad turística; el debate radica en definir los límites e intensidades de esa intervención (MERINERO & PULIDO, 2009). De esta manera, el sector público desempeña un papel relevante, en la medida en que, en su correspondiente ámbito competencial, constituye el protagonista determinante, aunque no exclusivo, del ciclo de las políticas turísticas. Esta cuestión ha sido abordada por diversos autores, entre los que destacan FIGUEROLA (1990), BAUM (1994), HALL (1994 y 2004), HALL & JENKINS (1995), AGUILÓ & VICH (1996), GARTNER (1996), FAYOS-SOLÁ (1996 y 2004), MONFORT (2000), PULIDO (2004), DÍAZ (2006), IVARS (2006), DREDGE & JENKINS (2011), SIMANCAS (2015), OJEDA, GONZÁLEZ & HERNÁNDEZ (2016), SCOTT (2011), VELASCO (2005, 2011 y 2016), WANG & AP (2013) y FAYOS-SOLÁ & ÁLVAREZ (2014).

Dada la consideración del turismo como la actividad esencial y central de numerosos y diversos ámbitos territoriales, con el consiguiente carácter transversal y recorrido por todos los sectores de actividad económica, la ordenación turística ha adquirido una entidad propia y diferente. Así, se ha alejado de su concepción habitual como un “subproducto” deducido de modo determinista de opciones de la política económica (AGUILÓ & VICH, 1996; FAYOS-SOLÁ, 1996; FIGUEROLA, 1990; MONFORT, 2000), limitándola, por tanto, a la planificación económica/sectorial. La consideración del turismo —y, por ende, la política turística— como una competencia concurrente, multidimensional (ambiental económico, social e institucional) y multisectorial ha contribuido a este cambio.

Lo mismo sucede con la premisa de que la ordenación del turismo constituye una parte de la Ordenación del Territorio (SOCÍAS, 2001; FAJARDO, 2006). Así, las Administraciones públicas competentes en la materia, incluida la sectorial con relevancia territorial, ejercen sus facultades en relación con la planificación, exigiéndose para legitimar toda actuación sobre el territorio o el suelo. Ello resulta coherente con lo planteado por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1998), en lo relativo a que la ordenación de un determinado espacio turístico debe hacerse a través de una adecuada planificación si se pretende que adquiriera un valor relevante como producto turístico; asimismo, constituye un reconocimiento implícito de que la planificación constituye un componente esencial de cualquier estrategia de la competitividad de un destino turístico. En cualquier caso, “la planificación y sus instrumentos se relacionan con el gobierno del turismo y la política turística, que dotan del marco en donde ha de desarrollarse, así como los referentes y los objetivos que han de incorporarse” (VELASCO, 2016: 584). Todo ello explica que la relación Ordenación del Territorio-desarrollo territorial del turismo sea una cuestión recurrente en las aportaciones académicas que han proliferado en las últimas décadas, entre las que destacamos las de GETZ (1986), INSKEEP (1990), GUNN (1993), LÓPEZ (1999), BARRADO (2001), SOCÍAS (2001), BLANQUER (2002), RAZQUIN (2002), IVARS (2003), FERNÁNDEZ, 2004), BOUZZA (2006), DREDGE & JENKINS (2007), SOLA (2007), BLASCO (2010), VERA & al (2011) y DREDGE y JAMAL (2015) y SAARINEN, ROGERSON & HALL (2017), DE LA CRUZ & MADURGA (2019).

Lo anterior determina que, considerando que las políticas públicas implican un proceso más amplio y comprensivo, las normas y planes dirigidos a la ordenación del turismo constituyen instrumentos básicos y estructurales de su formulación e implementación, hasta el punto que resultan esenciales del “proceso ordenador” (ANTÓN & GONZÁLEZ, 2005: 18). De esta manera, los aspectos de la planificación turística que inciden en la Ordenación del Territorio tienen acomodo preferente en los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento urbanístico, creando un régimen especial para el espacio turístico a diversas escalas geográficas (nacional, regional,

insular, municipal y local). Así, MONFORT (2000: 17) plantea que

“el establecimiento de una política turística conlleva, en definitiva, la articulación de unas estrategias, canalizadas por medio de planes, programas y medidas legislativas, facilitan el alcance de los objetivos o metas predeterminados”. HALL (2004)

afirma que las formas en que las políticas turísticas son diseñadas tienen implícitos fundamentos teóricos acerca del papel adecuado del Estado, la relación entre el Estado y los demás actores, la selección de instrumentos de política, y la definición de los problemas a resolver.

Por otra parte, en la medida en que las políticas públicas turísticas constituyen fenómenos políticos (VELASCO, 2016), reflejan la decisión e ideología del correspondiente gobierno. Ello se debe a que el poder público decisorio (legislativo y/o ejecutivo) hace uso de sus roles legítimos y democráticos de poder en su ámbito competencial de influencia, llegando, incluso, a imponer sus principios, valores e intereses. Esta cuestión ha sido analizada por diversos investigadores, entre los que destacan MATTHEWS & RICHTER (1991), GUNN (1993), BAUM (1994), HALL (1994 y 2008), HALL & JENKINS (1995), GARTNER (1996), MONFORT (2000), JEFFRIES (2001), FAYOS-SOLÁ (2004), DÍAZ (2006), DREDGE & JENKINS (2007), VELASCO (2011), SCOTT (2011), DENTE & SUBIRATS (2014), FAYOS-SOLÁ & ÁLVAREZ (2014), FONTAINE (2015) y WEBSTER & IVANOV (2016). De esta manera, el proceso de formulación, aprobación e implementación de los instrumentos de ordenación del turismo presenta lo que podríamos denominar como “ciclo de vida” en función de los comportamientos en términos de influencia y actividad de los actores políticos y técnicos competentes.

Este trabajo se inserta en este contexto. Para ello nos basamos en una investigación empírica realizada bajo la metodología de estudio de caso sobre las DOT. Se trata de un instrumento de planificación turística de base territorial, inspirado en el paradigma de la sostenibilidad.

El objetivo principal de este trabajo es analizar el ciclo de vida de las DOT, en la medida en que ha seguido un proceso secuencial de generación-regeneración-degeneración. Este análisis resulta relevante, en cuanto, si bien existen trabajos que han analizado el instrumento (GARCÍA, 2001, 2003 y 2007; FAJARDO, 2002; VILLAR, 2002; LUJÁN, 2004; RODRÍGUEZ, 2004; CALATAYUD, 2007; CÁCERES, 2008; SIMANCAS, 2015), hay menos literatura que analiza cómo se formuló y funcionó dicho proceso. Además, la importancia en términos prácticos de conocer las causas por las que han fracasado ciertas políticas turísticas, ha llevado a reconocer

de manera cada vez más enfática la necesidad de abordar el estudio del proceso de la política (JAFARI 2005). En este sentido, la escasa aplicación de las DOT —al menos en los supuestos y objetivos proyectados— hace necesario abordar las razones de su fracaso, en cuanto los instrumentos de política turística y planificación del desarrollo de un destino a escala regional —y, por tanto, alejada de planteamientos puramente locales y sectoriales— resultan imprescindibles en espacios insulares como el canario, así como en procesos dirigidos a garantizar el equilibrio interterritorial, inherente al paradigma de la sostenibilidad.

Desde un punto de vista metodológico, partimos de la premisa planteada por VELASCO (2016) que cualquier política turística es susceptible de aislarse y estudiarse, concentrándose en las acciones y procesos que son efectivamente impulsados por los gobiernos. Esto puede hacerse desde una doble perspectiva: por una parte, la que considera la política turística como el resultado de un proceso político, de modo que se centran en su estudio como indicadores del sistema político; y por otra, la que la concibe como procesos sustantivos que merecen análisis específicos, facilitando la contextualización de su elaboración y aplicación, así como la evaluación de sus efectos. Este trabajo se inserta en esta última perspectiva. Para ello se utiliza un enfoque institucional; así, se parte de la idea de que el turismo está fuertemente influido por la acción de gobierno. Siguiendo el ciclo de la política turística propuesto por HALL (1994), se ha optado por el enfoque de análisis del proceso (cómo, porqué, cuándo y quién). De esta manera, el sujeto de observación de la investigación ha sido el proceso mismo y sus diversos momentos temporales, identificando, en concreto, la relación entre el poder político y los momentos de impulso o inactividad de la política pública. Este análisis longitudinal se ha complementado con un enfoque de correlato.

La investigación se ha sustentado en tres fuentes fundamentales. La primera es la entrevista en profundidad a políticos y técnicos que participaron activamente en el proceso de formulación, aprobación e implementación de las DOT. La segunda se refiere a un análisis pormenorizado del contenido técnico (elementos, características, determinaciones y obligaciones) de las normas y los actos jurídicos, en cuanto constituyen el marco general que han definido y establecido los objetivos, los principios de actuación de los poderes públicos, las determinaciones, las técnicas y, en definitiva, las reglas mínimas para la formulación y aprobación de las DOT; en ese sentido, la lectura de sus preámbulos y exposiciones de motivos ha arrojado numerosas

e interesantes ideas y reflexiones acerca de las pretensiones y objetivos del legislador y, por ende, del Ejecutivo. La tercera fuente ha sido el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias y su Diario de Sesiones, que nos ha aportado información sobre las posturas y los discursos relacionados con las circunstancias coyunturales, motivaciones y voluntades políticas, jurídicas, e incluso, económicas-territoriales, que determinaron las iniciativas legislativas, así como seguir el debate político desarrollado durante el proceso de aprobación de las DOT y, por tanto, las diferentes modificaciones producidas durante el trámite de aprobación definitiva.

2. El proceso de formulación, aprobación e implementación de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias

2.1. La etapa de generación del instrumento de ordenación del turismo: el inicio de la moratoria turística canaria

El denominado “tercer boom turístico”, desarrollado en las Islas Canarias (España) durante el segundo quinquenio de la década de los noventa, generó unas extraordinarias expectativas de crecimiento de la oferta de alojamiento turístico susceptibles de concretarse 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 aún sin desarrollar, aunque previstas en el planeamiento como apto para su desarrollo turístico). Así, existía el riesgo de pasar de las 354.435 plazas regladas de alojamiento turístico existentes en el año 2000 a casi 596.368 para los siguientes tres años y a 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 (SIMANCAS, 2015).

La necesidad de corregir ese riesgo de sobreoferta de alojamiento turístico dio lugar a partir del año 1999 a un intenso debate, articulado en torno a la “desregulación liberalizadora del mercado versus intervencionismo público”, optándose, finalmente, por este último: así, se inició la “moratoria turística”. Si bien se justificó por la necesidad de incidir sobre un posible desfase entre la oferta y la demanda, y, sobre todo, sus efectos indeseables, que afectaban al interés general y la sostenibilidad de los espacios insulares, en la práctica, la moratoria turística ha supuesto un proceso de

reconversión de este destino turístico, con el fin de proceder a su reposicionamiento competitivo (SIMANCAS, 2015). Así, se trata de una de las decisiones públicas que más han influido sobre el actual modelo turístico de Canarias.

Como es habitual en el ciclo político, una vez que este problema se identificó y se incorporó al discurso y la agenda de los responsables políticos, se puso en marcha una serie de mecanismos de actuación en esta dirección. Con ello, se cumplió con una de las condiciones básicas que permiten la efectividad de cualquier política pública: contar con la voluntad y el liderazgo político. Así, el Gobierno de Canarias pasó de tener una actitud pasiva a otra reactiva.

Esta se inició con la promulgación del Decreto 4/2001, de 12 enero, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General (DOG) y del Turismo (DOT) de Canarias. Ambas ocupan una posición omnicompreensiva de supremacía al situarse en la cúspide del sistema único, integral, piramidal y jerarquizado de planes de ordenación territorial establecido inicialmente por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTENC), derogado por la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. De esta manera, constituyen el elemento superior de la cadena de toma de decisiones de las que debían emanar las líneas estratégicas que, siguiendo las relaciones de prevalencia-dependencia y de especialización, van a definir las determinaciones de los programas, planes y proyectos susceptibles de incidir expresamente en el sector turístico. El Decreto 4/2001 se sustentó en ese principio de jerarquía normativa, en la medida en que las DOT, que abarcan la escala regional y prevalecen sobre el resto de instrumentos de planificación territorial (escala regional, insular y supramunicipal) y de planeamiento urbanístico (escala municipal) y planes sectoriales. De esta manera, adquieren una fuerza vinculante sobre las decisiones públicas que se tomen a escala insular y municipal, para el sector público y privado, obligándoles a seguirlos y adecuarse a las mismas, hasta el punto que puede modificarlas, e incluso, desplazarlas.

La decisión de formular simultáneamente ambas Directrices derivó de la consideración del turismo como la actividad esencial y central del Archipiélago canario, con el consiguiente reconocimiento de su carácter transversal e impacto territorial. Ello hizo que las DOT se planteasen como un ejercicio de aplicación de los principios generales

de la sostenibilidad territorial recogidos en las DOG a una actividad concreta, el turismo (GARCÍA, 2007). Así, obedeció a la consideración de que:

“la ineficacia de la definición de un marco territorial más sostenible sin ordenar conjunta y específicamente la dimensión territorial de la actividad económica dominante del archipiélago” [...] “y, por tanto, desde la imposibilidad de abordar adecuadamente la ordenación de esta actividad económica si no era dentro de un marco más amplio, de orientación hacia un desarrollo territorial más sostenible” (GARCÍA, 2007: 54).

Asimismo, se partió de la idea de que la planificación territorial del turismo (DOT) debía enmarcarse en un proceso de ordenación integral (las DOG). De esta manera, la planificación turística del territorio se planteó desde un enfoque global, debido a:

“la íntima e indisociable relación que existe entre planificación de los espacios turísticos y la planificación territorial y urbanística” (BLASCO, 2010).

Lo que se pretendió fue que el modelo de planificación turística quedase plenamente integrado en la planificación territorial (RAZQUIN, 2002), en cuanto posibilitaba sustituir el análisis parcial o aislado de cada problema turístico propio del planeamiento municipal por una perspectiva global y de conjunto inherente a la misma (escala regional). Por tanto, el Gobierno de Canarias se decantó por uno de los tres modelos de relación entre la planificación turística y la territorial desarrollados en España desde la década de los noventa y definidos por IVARS (2003), de modo que la primera quedó integrada en la segunda, siendo vinculante para los planes locales (ANTÓN, 2011). Con ello, Canarias se integró en la tendencia de un grupo de Comunidades Autónomas que estaban planteando esta fórmula de regular con detalle las áreas turísticas en los instrumentos de ordenación integral del territorio (SOLA, 2005).

La promulgación del Decreto 4/2001 se explica, en gran medida, por las discrepancias, disensos y rivalidades políticas existentes entre dos grupos que formaban el gobierno regional resultante de las elecciones autonómicas de junio de 1999 (SIMANCAS, 2015): por un lado, los titulares de la Vicepresidencia del Gobierno de Canarias y la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio; y por otro, los de Presidencia y de la Consejería de Turismo y Transportes. Aunque ambos eran del mismo partido nacionalista, procedían de distintas formaciones políticas, oscilando de ideologías de centroderecha (el primero) a de izquierda (el segundo). Esta rivalidad se plasmó en la propia forma de abordar la solución a la citada situación de sobreoferta de alojamiento turístico, marcando el devenir de la

primera etapa del proceso de la moratoria turística de Canarias (FIG 1).

El objetivo fundamental del primer grupo fue fijar las bases de la reorientación de los modelos de desarrollo hacia formas más sostenibles, para lo cual la puesta en marcha de un proceso social consensuado 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, y, sobre todo, de su coste social, ambiental y económico, en relación con el incremento de la demanda de servicios (sanitarios, educativos, etc.). Los promotores del itinerario A (FIG 1) consideraban 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 y concertación con el mayor número de actores institucionales, económicos y sociales, siguiendo los principios de eficacia, transparencia y predictibilidad; para ello, se planteó el siguiente procedimiento secuencial:

- A. lograr el denominado Compromiso “Hacia un futuro sostenible para Canarias” por parte de las Administraciones Públicas competentes (compromiso institucional);
- B. desarrollar una campaña de adhesiones de la sociedad civil (general u organizada);
- C. desarrollar una campaña de difusión pública (ciudadana) con el lema de “Canarias Sostenible”;
- D. promulgar una ley de medidas urgentes (moratoria temporal y cautelar);
- E. elaborar y aprobar ambas Directrices. El proceso se inició con la reunión de políticos y personal técnico en marzo de 2000.

Tras la misma se crearon 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, 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 de gestión relacional. Entre marzo y julio, se mantuvieron reuniones con las Federaciones Canarias de Cabildos Insulares y de Municipios, así como con cada una de los mismos. Las aportaciones de estos tres grupos institucionales se completaron con las procedentes de un conjunto

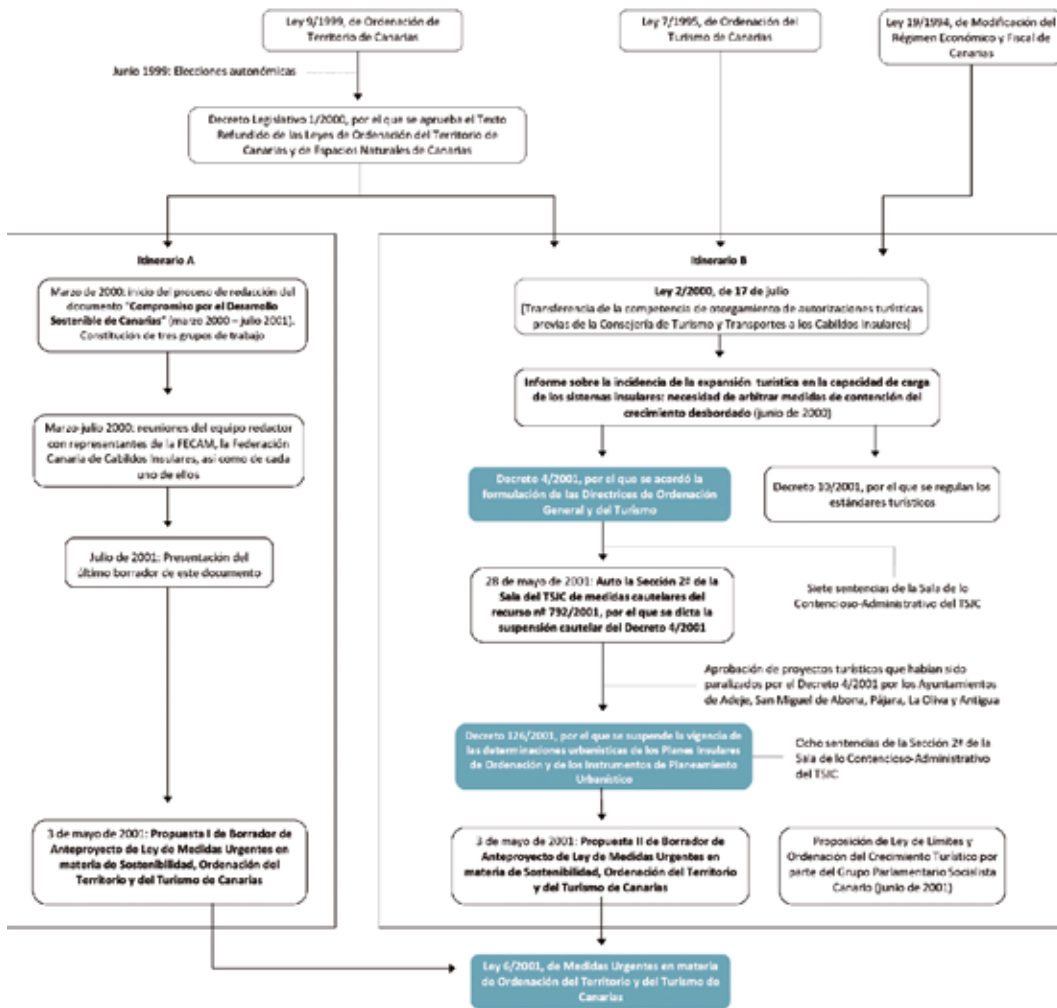


Fig. 1/ Evolución de la primera etapa de la moratoria turística de Canarias.

Fuente: Elaboración propia, basado en SIMANCAS (2015).

de asesores externos —expertos de ambas Universidades, profesionales y políticos— y de las organizaciones sociales y empresariales. El planteamiento contenido en el documento resultante de este proceso, denominado como “Compromiso por el Desarrollo Sostenible de Canarias”, fue respaldado por el Parlamento de Canarias. Así, en su sesión plenaria de los días 18 y 19 de octubre de 2000 se emitió la Resolución nº 16. En ella se instó al Gobierno de Canarias a adoptar las medidas precisas para garantizar el desarrollo sostenible de las diferentes islas y comarcas, 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, la sostenibilidad territorial.

El segundo grupo (itinerario B de la FIG. 1) estimaba necesario aplicar la parte normativa de la contención cuantitativa del crecimiento de la oferta de alojamiento vía ley de medidas cautelares urgentes, sobre todo, después de la transferencia de la competencia de otorgamiento de autorizaciones previas turísticas a los Cabildos Insulares en virtud de la Ley 2/2000, de 17 de julio, de medidas económicas, en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de establecimiento de normas tributarias, y que supuso un ejercicio de descentralización administrativa a modo de proceso de *insularización* de las decisiones públicas en esta materia. La necesidad de evitar los efectos de esta transferencia competencial al ámbito insular y, sobre todo, la

actitud condescendiente y permisiva de los Cabildos en la concesión de las autorizaciones previas y sus posibles prórrogas fueron los factores desencadenantes para que el entonces Jefe del Servicio de Infraestructura Turística de la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias, elaborase el mencionado informe interno con la elocuente 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”.

Este 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, dándose por enterado entre los Acuerdos tomados en sesión de 10 de julio. En base a este 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, prestando especial atención al desarrollo turístico en el marco de una perspectiva general de diversificación de la actividad económica.

A falta de acuerdos y consensos básicos sobre las decisiones a tomar a corto plazo, se optó por el camino impositivo de la norma; en ese sentido, se estimó que el Decreto 4/2001 iba a aportar la cobertura legal necesaria para proporcionar la capacidad vinculante a las propuestas. Así, su promulgación alteró la secuencia prevista desde la Vicepresidencia del Gobierno de Canarias, precipitando 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 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. Con ello se omitió cualquier proceso de negociación, de modo que la decisión fue responsabilidad exclusiva y unilateral de los responsables políticos que auspiciaban el segundo grupo, valiéndose de su posición de autoridad política.

La promulgación apresurada del Decreto 4/2001 se justificó oficialmente por la filtración de la Federación Canaria de Municipios 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. Sin embargo, esa premura derivó fundamentalmente de las discrepancias, 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, la falta de acuerdos y consensos básicos sobre las decisiones a tomar a corto plazo en esta materia, el conflicto acerca de la conveniencia de controlar y tutelar el crecimiento de la capacidad de alojamiento turístico y, sobre todo, la transferencia de la competencia de otorgamiento de autorizaciones previas a los Cabildos Insulares en virtud de la Ley 2/2000, promulgada por iniciativa del primer grupo; en este sentido, el segundo grupo consideraba que esa competencia era propia de la Consejería competente del Gobierno de Canarias y, por ende, de la escala regional.

En cualquier caso, la promulgación del Decreto 4/2001 constituyó un ejemplo de liderazgo, 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. El gobierno regional resultante de las elecciones autonómicas de junio de 1999 resultó decisivo para la promulgación del Decreto 4/2001, en cuanto el Presidente de Gobierno estaba convencido de la necesidad de esta intervención pública y, en concreto, el camino impositivo de la norma.

Sin embargo, la ejecutividad del Decreto 4/2001 quedó suspendido cautelarmente en virtud del Auto de 25 de mayo de 2001 de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (TSJC), hecho público con fecha de 28 de mayo. Se trató de la pieza separada del recurso contencioso-administrativo nº 792/2001 presentado por el Complejo El Carmen, S.L. Al día siguiente a que se notificara a las partes, se produjo un procedimiento totalmente infrecuente e inaudito: el mismo día se publicaron dos números del Boletín Oficial de Canarias, mediando horas entre su edición. Así, mientras en el núm. 65 se hicieron públicas cinco Resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los recursos interpuestos contra el Decreto 4/2001, en el núm. 66 se promulgó el Decreto 126/2001, de 28 de mayo, por el que se suspendió la vigencia de las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación y de los instrumentos de planeamiento urbanístico (escala municipal) en el ámbito territorial de Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife. Asimismo, prácticamente sin

solución de continuidad, con la finalidad de implantar, de nuevo, las previsiones contenidas en el Decreto 4/2001, se dictó el Decreto 127/2001, de 5 de junio, por el que se regulaban las Directrices de Ordenación, publicándose el mismo día de su aprobación.

Este apresuramiento en la promulgación de este segundo decreto de moratoria turística constituyó una prueba del interés político de la Presidencia de Gobierno de Canarias de sacar adelante el proyecto de ambas Directrices, a la vez que una muestra de liderazgo político y de su capacidad de movilizar recursos institucionales y políticos. Además, demostró una inusitada capacidad de reacción pública, suponiendo un récord de celebridad nunca alcanzado por una Administración Pública canaria. Prueba de ello es que el informe que lo justificó se emitió el 27 de mayo de 2001, es decir, un día antes de que el Auto judicial del TSJC se notificara a las partes. Igualmente, llama la atención la rapidez con que los cuatro informes que avalaron la promulgación del Decreto 126/2001 se redactaron: en un mismo día, se presentaron tres de ellos y la propuesta de aprobación de la Consejería de Turismo y Transporte; ello supuso un completo y poco frecuente ejercicio de coordinación y cooperación administrativa entre esta Consejería y la de Política Territorial y Medio Ambiente. En efecto, mientras que el primero fue elaborado el 25 de mayo por la Viceconsejería de Turismo, con un Anexo sobre “El Plan Estratégico del Desarrollo del Turismo en Canarias”, los tres siguientes fueron emitidos el mismo día, 28 de mayo, por sendos departamentos: el primero, relacionado con el crecimiento descontrolado de la oferta de alojamiento turístico en Canarias, fue elaborado por el Servicio de Infraestructura Turística y suscrito por el Director General de Ordenación e Infraestructura Turística; el segundo, sobre la capacidad de alojamiento turístico según el planeamiento vigente, fue responsabilidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente; y el tercero, relativo a los déficits de infraestructuras turísticas en Canarias, lo asumió el propio viceconsejero de Turismo. Lo mismo sucedió con la propuesta y aprobación del Decreto, a pesar de que el tema no figuraba en el orden del día de la sesión del Consejo de Gobierno. Así, una decisión de la trascendencia en el ámbito del Urbanismo como la suspensión del planeamiento y licencias relativas al uso turístico del suelo se adoptó en un solo día.

Al igual que sucedió con el Decreto 4/2001, el 126/2001 acumuló quince recursos contenciosos-administrativos ante el TSJC (SIMANCAS, 2019). Sin perjuicio del éxito de tales impugnaciones jurisdiccionales y sin solución de continuidad y aplicación del Decreto 126/2001 —únicamente habían

pasado 29 días desde su publicación—, se aprobó la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias; ésta inició la segunda etapa del proceso de moratoria turística. Su promulgación puso de manifiesto, una vez más, una falta de consenso acerca de las formas de adoptar las medidas de moratoria turística entre las administraciones públicas competentes y ambos grupos. Así, se partió de la discusión de dos borradores de Anteproyecto, fechados el 3 de mayo de 2001, que en esa fase se denominaron “de Ley de Medidas Urgentes en materia de Sostenibilidad, Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias”: mientras la “Propuesta I” presentada desde la Consejería de Turismo y Transportes era prácticamente fiel al Decreto 4/2001, la “Propuesta II”, planteada desde la Vicepresidencia del Gobierno, proponía el endurecimiento de las medidas de control del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico.

2.2. La etapa de regeneración del instrumento de ordenación del turismo: la formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias

La Ley 6/2001 no sólo dio cuenta de la insistencia y voluntad del Gobierno de Canarias en su propósito de incidir sobre el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico. Su promulgación se planteó como la forma de acabar con el escenario de inseguridad jurídica, derivado de la improvisación, precipitación, indefinición e imposiciones de la sucesión de acciones normativas cortoplacistas, “vía decretos” del poder legislativo —a propuesta del ejecutivo— y las reacciones del judicial, en forma de resoluciones, que caracterizó a la primera etapa del proceso de moratoria turística (SIMANCAS, 2019). Asimismo, supuso una medida dirigida a cumplir con el plazo de aprobación provisional de siete meses fijado en la Ley 6/2001, sino también con la determinación de que ambas Directrices tenían que estar aprobadas antes del final de la legislatura (abril de 2003). Esta premura se debió a que era uno de los “proyectos estrellas” de la V Legislatura —y, por ende, de la Presidencia y la Consejería de Turismo y Transportes—, así como que existía el riesgo de que las medidas cautelares previstas en dicha norma decayesen, lo cual hubiera supuesto tener que reiniciar el proceso.

Dicha norma inició una segunda etapa que se podría denominar como “de regeneración” (FIG 2). El Consejo de Gobierno planteó la decisión firme

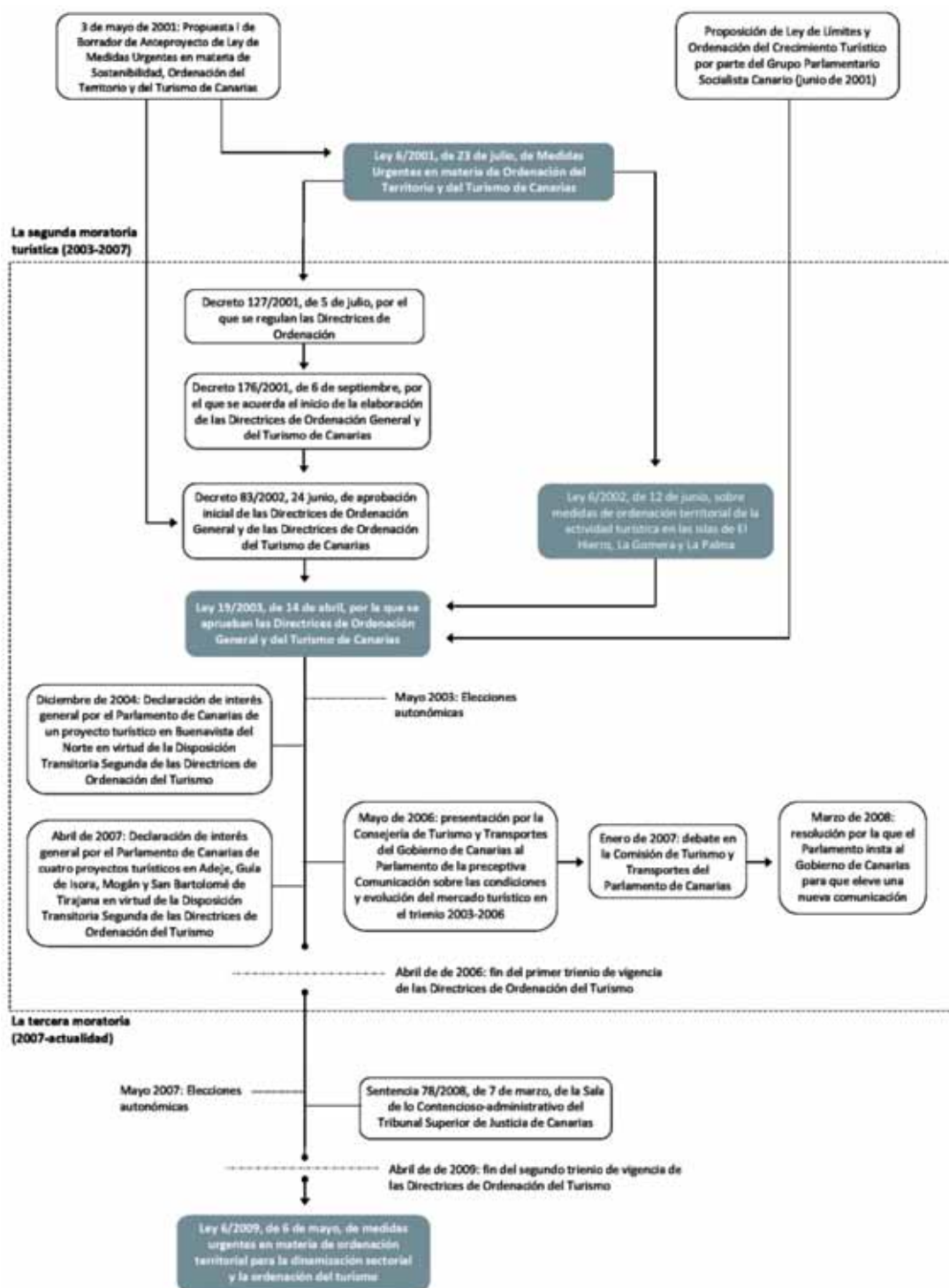


Fig. 2/ Evolución de la primera etapa de la moratoria turística de Canarias.

Fuente: Elaboración propia, basado en SIMANCAS (2015).

1ª Fase Avance de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias	10 de septiembre de 2001	Acuerdo del Consejo de Gobierno para elaborar las Directrices (Decreto 176/2001)
	1 de febrero-10 de junio de 2002	Redacción del Avance de las Directrices
	17 de octubre-31 de diciembre de 2001	Información pública
2ª Fase Texto y normativa de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias	1 de febrero-10 junio de 2002	Redacción del texto inicial de las Directrices
	24 de junio de 2002	Aprobación inicial del texto de las Directrices por el Gobierno de Canarias
	3 de julio-16 de septiembre de 2002	Trámite de información pública del texto inicial
	1 de octubre de 2002	Informe técnico y jurídico sobre alegaciones e informes recibidos
	2 de octubre de 2002	Dictamen de las Ponencias Técnicas
	4 de octubre de 2002	Informe Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias
	7 de octubre de 2002	Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se tomó en consideración el Proyecto de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias y se solicitó dictamen del Consejo Económico y Social
	28 de octubre de 2002	Dictamen 11/2002 del Consejo Económico y Social
	4 de noviembre de 2002	Aprobación provisional por el Consejo de Gobierno del Anteproyecto de Ley y remisión al Parlamento
	3ª Fase Tramitación parlamentaria de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias	4-26 de noviembre de 2002
9 de enero de 2003		Dictamen 1/2003 del CES
26-27 de febrero de 2003		Debate y Resolución del Parlamento PPG-5 Programa sobre ambas Directrices
28 de febrero de 2003		Remisión al Gobierno del anteproyecto para la incorporación de los cambios propuestos
2 de marzo de 2003		Aprobación definitiva por el Gobierno del Proyecto de Ley (PL-41)
5 de marzo de 2003		Aprobación del texto final de las Directrices
17 de marzo de 2003		Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias
20 de marzo de 2003		Remisión al Parlamento por el Gobierno del Proyecto de Ley de Directrices
11 de abril de 2003		Aprobación de la Ley por el Parlamento de Canarias
16 de abril de 2003		Entrada en vigor de las Directrices

Fig. 3/ Proceso de formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación del Turismo.

Fuente: Elaboración propia, basado en SIMANCAS (2015).

de aprobar ambas Directrices de Ordenación. Para ello, a modo de continuación de lo pretendido al respecto con la Ley 6/2001, se produjo una reconducción definitiva del procedimiento hacia los planteamientos de la Vicepresidencia y la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio del Gobierno de Canarias, con el consiguiente cambio de liderazgo político.

La aprobación del Decreto 176/2001, por el que se acordó el inicio de la elaboración de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, marcó este punto de inflexión en la formulación de ambas Directrices, planteando un procedimiento articulado en tres fases. Se trató de una singular e innovadora combinación, no contemplada en el Reglamento parlamentario, de los procedimientos previos de los instrumentos de ordenación con los propios de un proyecto de ley. Este respondió al procedimiento legislativo especial y específico fijado por la Ley 6/2001, que le otorgó rango de ley a las DOT, en lugar de decreto del Gobierno de Canarias como se disponía el TRLOTENC. Esta elevación del rango normativo de las Directrices reforzó la intención gubernamental, ahora del Parlamento de Canarias por iniciativa del Gobierno, de aprobar ambas Directrices, legitimando el liderazgo político preciso para afrontar los retos y contenidos en las mismas. A su vez, estableció una estrecha relación Gobierno-Parlamento, atribuyéndole un doble mandato de este último al primero: por un lado, una vez que las Directrices de Ordenación fueran aprobadas provisionalmente, se debían remitir para su debate en la Cámara, conforme al procedimiento establecido para los Programas del Gobierno; y por otro, la tramitación por el Gobierno de un Proyecto de Ley de artículo único, que debía acompañarse de un anexo con el texto final de las Directrices, el cual debía recoger las resoluciones aprobadas por el Parlamento en el debate anteriormente citado. Esta decisión trasladó la voluntad del Gobierno (poder ejecutivo) de contener el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico al Parlamento de Canarias (poder legislativo), dando, incluso, la impresión que hubiera existido una delegación legislativa en el poder ejecutivo. Así, se inició un proceso articulado en tres fases (FIG. 3).

2.2.1. Primera fase: la formulación del Avance de las Directrices de Ordenación del Turismo

La competencia de elaboración del documento relativo al Avance de las DOT recayó en la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias. Redactado básicamente por el personal de esta Consejería, la participación pública

se limitó al preceptivo procedimiento de información pública del Avance, una vez que el Consejero de Política Territorial consideró que los trabajos de redacción habían alcanzado un grado suficiente de concreción. El documento sometido a este procedimiento tuvo una orientación esencialmente informativa, sin carácter decisorio, limitándose a exponer las alterativas y a adelantar la propuesta de ordenación. Llama la atención que su presentación pública (15 de noviembre de 2001) recayó sobre algunos técnicos redactores, produciéndose la ausencia de miembros políticos destacados.

Destaca la anormalmente larga duración (78 días) del trámite tanto de información pública, como de consultas facultativas a instituciones y expertos (*scoping*), al que se sometieron ambos Avances. Al final de este trámite, 40 de los 78 escritos recibidos (el 51,3%) se refirieron a las DOT. Se aportaron un total de 141 sugerencias, que fueron incorporadas a la propuesta de texto final provisional, y que se completaron, con posterioridad, con las procedentes de las reuniones con diferentes colectivos sociales. Por su extensión y contenido, destacamos las sugerencias presentadas por la Confederación Canaria de Empresarios de Las Palmas, la Federación de Hostelería de Las Palmas, la Federación de Hostelería de Tenerife, la Universidad de La Laguna, la Federación Provincial de la Construcción de Tenerife, la Asociación de Empresarios de la Construcción de Las Palmas, el Colegio de Arquitectos de Canarias, la Federación Canaria de Cabildos, así como los Cabildos de Tenerife, Gran Canaria y Lanzarote.

2.2.2. Segunda fase: la formulación del Texto de las Directrices de Ordenación del Turismo

Las sugerencias derivadas del anterior procedimiento constataron y justificaron la necesidad de reorientar en profundidad el documento a proponer al Gobierno de Canarias para su aprobación inicial. Esta reorientación supuso un reconocimiento implícito por parte del Gobierno de Canarias de las discrepancias, e incluso, las contradicciones entre ambos documentos como consecuencia de la decisión de constituir dos equipos técnicos y, sobre todo, de redactarlos de manera paralela e independiente. Se planteó la necesidad de reorientar los apartados relativos a la ordenación territorial del turismo, imprimirles un enfoque más técnico, otorgarles una nueva dimensión sustantiva, así como proceder a una mayor concreción de sus contenidos y cuestiones de fondo.

La coordinación del proceso pasó decididamente desde la Vicepresidencia del Gobierno. Así, se procedió a la unificación de la dirección y redacción de ambas Directrices, creándose un único equipo técnico de trabajo, conformado del siguiente modo:

- A. Una comisión de seguimiento que, a modo de dirección política, estuvo constituida por el Presidente, el Vicepresidente y los Consejeros de las Consejerías encargadas de ambas Directrices —la de Turismo y Transportes y la de Política Territorial y Medio Ambiente—, así como los Gabinetes de Presidencia y Vicepresidencia;
- B. Una dirección técnica, que fue asumida por Faustino García, quien coordinó el documento de Avance de las DOG;
- C. Un equipo técnico, compuesto por un coordinador y seis técnicos procedentes de Presidencia, Vicepresidencia y de las dos Consejerías citadas, que se completó con un asesor procedente de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, una serie de profesionales, sobre todo, juristas, que hicieron informes puntales referidos a cuestiones básicas de la estrategia como alegaciones, derechos adquiridos, segunda residencia, etc., así como una empresa consultora, contratada mediante asistencia técnica. Asimismo, se crearon tres grupos de trabajo, conformados por técnicos y políticos del Gobierno de Canarias, Cabildos y Federación Canaria de Municipios; con ellos se debatieron y concretaron las líneas básicas derivadas de los documentos de Avance y las sugerencias presentadas.

Esta estructura se asemejó al esquema de organización del Plan Director de Infraestructuras de Canarias (1996-1999), en el que el propio Vicepresidente del Gobierno participó activamente e impulsó, con la única diferencia que, en el caso de ambas Directrices, la labor de redacción la asumió la dirección técnica. Del mismo modo, esta forma de proceder supuso un retorno al procedimiento de aprobación de las Directrices de Ordenación previsto en el artículo 16 del TRLOTENC y, por tanto, el otorgamiento a la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente de la capacidad preeminente en relación con la elaboración del documento para la aprobación inicial, al ser la competente en materia de ordenación territorial y urbanismo. De esta manera, el proceso se reorientó hacia la definición del modelo de ordenación territorial del turismo desde la óptica de la Ordenación del Territorio, en detrimento de su concepción como una cuestión sectorial.

Resulta destacable que esta redefinición de la estrategia —y, por tanto, la elaboración del do-

cumento final de ambas Directrices— se planteó con el fin de superar el modelo tecnocrático que caracterizó al procedimiento de Avance. Para ello los grupos de trabajo se plantearon como los mecanismos de negociación y consenso. El propósito fue involucrar activamente a los actores interesados y organizaciones de la sociedad civil, expertos e instituciones gubernamentales (GARCÍA, 2003). Asimismo, se hicieron consultas a organizaciones ambientales, sindicales y empresariales. Todo ello se completó con un amplio programa de reuniones (más de cuarenta) con representantes técnicos de otros departamentos del Gobierno de Canarias y administraciones públicas canarias, a través de la Federación Canaria de Municipios y de los siete Cabildos Insulares; en ellas se concretaron las líneas básicas derivadas de los documentos de avance y las sugerencias presentadas. Del mismo modo, la metodología de trabajo fue bidireccional entre el equipo redactor y la dirección política, de modo que cuando el primero hacía propuestas y el segundo disponía, en ocasiones, éste también planteaba unas terceras. Como se puede apreciar, el replanteamiento del proceso por parte del otro grupo de liderazgo político y técnico se caracterizó por crear un escenario participativo, con el fin de identificar y definir los problemas y desafíos que se debían afrontar con las DOT, así como el diseño de soluciones consensuadas y compartidas.

La entonces Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente, como responsable de la redacción de ambos documentos resultantes del anterior proceso, lo sometió a aprobación inicial (Decreto 83/2002). En virtud de la Orden Departamental de 1 de julio de 2002, el trámite de información pública se desarrolló entre el 3 de julio y el 16 de septiembre, con lo que, de nuevo, no se limitó al preceptivo período de 30 días previsto en el Decreto 127/2001, sino que se prologó dos meses y quince días. Este procedimiento recibió un total de 91 informes, alegaciones y escritos (FIG. 4). Las reuniones de carácter técnico con representantes de las administraciones insulares y municipales y con diferentes organizaciones ambientalistas, empresariales y profesionales continuaron celebrándose durante este trámite; en este sentido, recuérdese que, desde la unificación de los equipos de redacción, la implicación de los actores interesados se planteó como un fin, un instrumento y una metodología clave en la formulación de ambas Directrices. Algunas de las objeciones y sugerencias presentadas se consideraron procedentes a la vista de la finalidad y objetivos de ambas Directrices de Ordenación, incorporándose al texto final provisional.

Si bien esta apertura a la “participación”, enmarcada, en realidad, en un preceptivo trámite

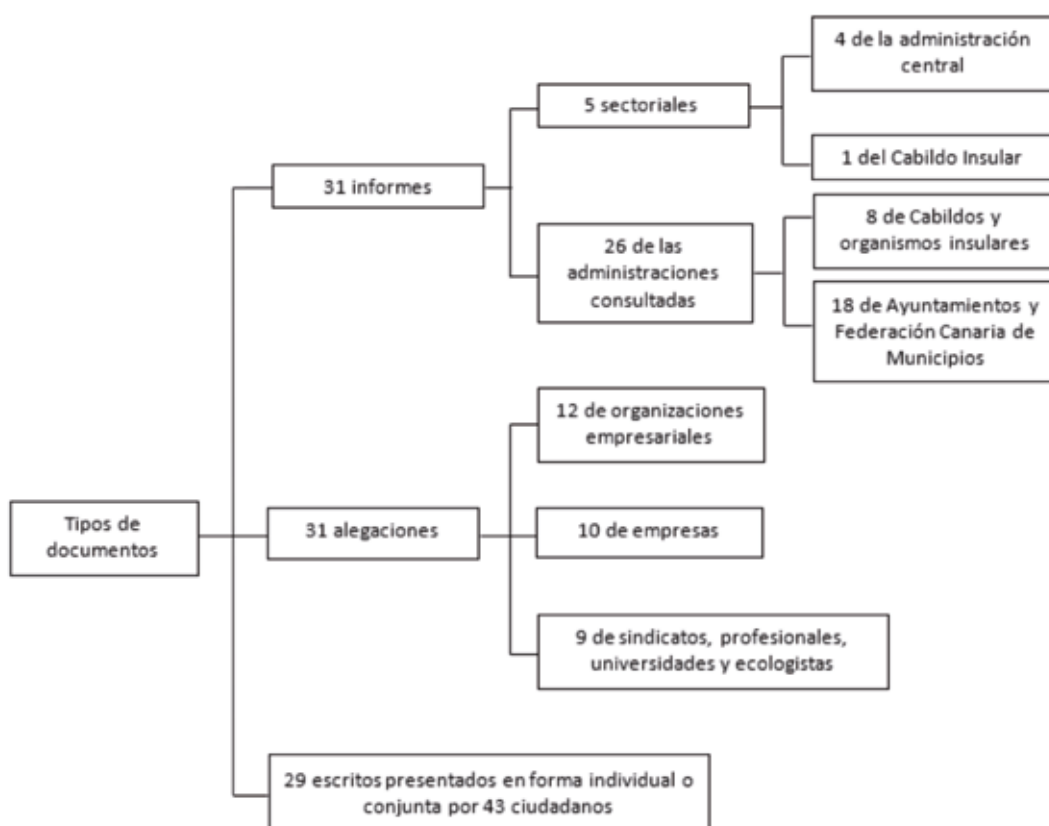


FIG. 4/ Instrumentos de aplicación y desarrollo de las Directrices de Ordenación del Turismo.

Fuente: Ley 19/2003, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Elaboración propia.

administrativo de información pública, abrió un debate intenso y amplio, éste se caracterizó por ser cartesiano y excesivamente compartimentado (GARCÍA, 2003). De esta manera, no llegó a generar un escenario favorable de gobernanza del turismo dirigido a lograr una visión compartida y transparente de las decisiones, crear las condiciones para que las determinaciones fueran reconocidas y asumidas (legitimidad) por la colectividad, así como lograr la concertación entre el objetivo político-técnico y los intereses de los actores.

Del mismo modo, la comparación del texto expuesto a información pública y el definitivo nos deja la duda de hasta qué punto las contribuciones “externas” produjeron un verdadero replanteamiento de las decisiones tomadas inicialmente por los actores públicos que intervinieron en el proceso; en este sentido, da la impresión que muchas

decisiones estaban tomadas con anterioridad, siguiendo la siguiente secuencia: primero se pactó con determinada parte del empresariado, para después publicar las medidas, concediéndole un periodo testimonial de alegaciones al conjunto de la sociedad. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que algunas sugerencias tuvieron una vocación meramente estética, que matizaron y, sobre todo, legitimaron las decisiones tomadas de antemano y unilateralmente, limitándose a una distribución de las responsabilidades entre los actores implicados, con el fin de reducir posibles conflictos. Además, no se debe obviar el hecho que, durante ese proceso de consulta y diálogo, también se dieron operaciones de pacto y consenso con representantes del sector, facilitando, incluso, procesos de captura del regulador y de relajación de las condiciones de competencia (SIMANCAS, 2015).

Por tanto, considerando que la capacidad de maniobra fue reducida, este proceso de información pública volvió a enmascarar una imposición jerárquica *top-down*, generando un modelo de ordenación, cuyas cuestiones estructurales fueron impuestas desde el poder técnico y político. Esto se indica expresamente en el Dictamen 11/2002 del Consejo Económico y Social de Canarias:

“Las distintas modificaciones que ha ido experimentando el texto de las Directrices demuestran el considerable impacto que ha tenido la participación pública, a reservas naturalmente de aquellas alegaciones que hacían referencia a aspectos no recogidos, modificados o suprimidos, en virtud de la decisión política que legítimamente corresponde, en última instancia, a todo Gobierno que propone una iniciativa”.

Tras la elaboración del informe técnico y jurídico sobre las alegaciones e informes recibidos (1 de octubre de 2002), del Dictamen de las Ponencias Técnicas (sesión de 2 de octubre de 2002) y del informe previo favorable, con correcciones, de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (sesión de 4 de octubre de 2002), el Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se tomó en consideración el Proyecto de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, así como del preceptivo Dictamen 11/2002 del Consejo Económico y Social (sesión de 28 de octubre de 2002), el Consejo de Gobierno, en sesión del 4 de noviembre de 2002, previo informe del Titular del Departamento de Política Territorial y Medio Ambiente sobre la elaboración del Anteproyecto de Ley de Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, dispuso continuar con su tramitación. Así, la memoria justificativa y el texto final provisional del Anteproyecto de Ley de ambas Directrices fueron remitidas al Parlamento de Canarias para su aprobación inicial. En este momento del procedimiento, llama la atención la celebración en noviembre de 2002 de una reunión de expertos en Gran Canaria, coordinada por el Vicepresidente del Gobierno, con el fin de analizar el impacto económico de la moratoria turística.

2.2.3. Tercera fase: la tramitación y aprobación parlamentaria de las Directrices de Ordenación del Turismo

De acuerdo con el procedimiento legislativo singular establecido en la Ley 6/2001, el texto de las Directrices fue objeto de una doble tramitación

parlamentaria. Así, pasó en dos ocasiones sucesivas por el Parlamento, separadas por una nueva intervención del Gobierno.

La primera tramitación se prolongó desde noviembre de 2002 hasta febrero de 2003. Tras el desarrollo del período de audiencia del anteproyecto de ley (del 6 al 26 de noviembre) y la emisión del preceptivo Dictamen 1/2003 del Consejo Económico y Social de Canarias (9 de enero de 2003), el Pleno del Parlamento, celebrado los días 26 y 27 de febrero de 2003, debatió el texto final provisional de ambas Directrices conforme al procedimiento establecido para los programas del Gobierno en el Reglamento de la Cámara —y, por tanto, como cualquier procedimiento no legislativo—. Este se aprobó con la votación favorable del Informe presentado por la Ponencia constituida al respecto. La Resolución aprobada el 27 de febrero de 2003 por el Parlamento quedó integrada por 13 propuestas de carácter general y un conjunto de específicas que afectaron a seis Directrices y al anexo de las DOT. Estas se dirigieron al Gobierno en forma de mandato para que “las tuviera en cuenta en la redacción final de las Directrices”.

Durante el iter legislativo, el Gobierno introdujo, en sustancia, pero no de manera literal, los cambios propuestos en esa resolución parlamentaria. Este procedimiento resultó necesario porque, aunque los diputados eran competentes para introducir modificaciones en el texto final de las Directrices, su integración efectiva correspondía al Gobierno dada su naturaleza singular. Así, el texto definitivo se redactó en base a dicha Resolución, a la vez que, en virtud de lo establecido en la Ley 6/2001, las DOG y DOT se incorporaron como anexo al Proyecto de Ley (PL-41) de artículo único; de esta manera, una vez aprobados por la correspondiente ley, tanto este último, como las Directrices, iban a conformar su contenido (FAJARDO, 2006). Después de su aprobación definitiva el día 2 de marzo de 2003 por el Gobierno, se procedió a su traslado al Parlamento para comenzar su segunda tramitación parlamentaria. Esta se desarrolló entre el 5 de marzo y el 11 de abril de 2003.

Tras la emisión del preceptivo Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias (17 de marzo de 2003), el texto resultante de la consideración de las observaciones de la Resolución de la Cámara dio lugar al contenido esencial del Proyecto de Ley de Directrices. Este fue remitido el 20 de marzo al Parlamento. La Mesa, en reunión celebrada el día 24 de marzo de 2003, acordó admitir a trámite el proyecto de ley de referencia. Así, el texto final de las Directrices inició el procedimiento legislativo ordinario del Parlamento, ya como anexo que acompañó al Proyecto de Ley, estructurado en una

Tipo de instrumento	Instrumentos	Plazos máximos meses*	
Sistema de información [DOT 28]	Sistema de información turística	12	
	Censo de suelo clasificado con destino turístico, detallado su capacidad y estado de urbanización y edificación	9	
	Censo de establecimientos turísticos alojativos y de equipamiento complementario, detallando sus principales características funcionales, constructivas y ambientales,	9	
Seguimiento [DOT 29]	Sistema de indicadores (ambientales, sociales y económicos) de seguimiento de la aplicación de las DOT	12	
	Elaboración y mantenimiento de la cuenta satélite del turismo	12	
Económicos y de gestión [DOT 16.3 y 31]	Programa específico de incentivos económicos y fiscales para el equipamiento complementario a ubicar en suelos con derechos consolidados	12	
	Programa específico declaración núcleos y zonas rehabilitar	12	
	Programa para el desarrollo de actuaciones de rehabilitación urbana, de carácter ejemplar	12	
	Programa de medidas de carácter económico, fiscal, laboral y administrativo destinadas a incentivar y facilitar las actuaciones de renovación edificatoria turística, tanto alojativa como complementaria	12	
	Programa de medidas incentivadoras, de carácter fiscal, para la renovación edificatoria	12	
	Programa de medidas de apoyo a la innovación y calidad, especialmente en las pequeñas y medianas empresas	12	
	Informes favorables a la concesión de incentivos económicos regionales para actuaciones de equipamiento complementario y renovación de la oferta de alojamiento turístico	12	
	Medidas de apoyo a las empresas que integren y se acojan a sistemas voluntarios de calidad, auditorías ambientales u otros	12	
	Suscripción de acuerdos de colaboración con asociaciones representativas del sector, para impulsar entre sus asociados la implantación de sistemas de calidad y sistemas de gestión medioambiental, certificados por organismos reconocidos	12	
	Regulación y control [DOT 19.1.f); 32 y Disposición Adicional A 2ª.9 L 19/03]	Promulgación de un nuevo Reglamento de estándares de densidad, infraestructuras y equipamientos que establecerá un régimen excepcional a la normativa general, con el fin de fomentar la renovación y cualificación de la oferta existente	Sin plazo
Regulación de las nuevas actividades y modalidades de alojamiento y equipamiento		9	
Regulación de la oferta mediante el reforzamiento de las medidas de disuasión, inspección, sanción y eliminación de la oferta ilegal y no reglada		9	
Desarrollo del Estatuto de Municipios Turísticos		9	
Organización [DOT 33]	Regulación del Foro Canario Desarrollo Sostenible, con una comisión temática destinada al turismo	9	
	Impulso de la actividad del Consejo de Turismo de Canarias	9	
	Reglamento del Observatorio del Turismo de Canarias	9	
	Reglamento de la Agencia de la Calidad Turística de Canarias	9	
Formación [DOT 34]	Programa de formación profesional continua	12	
	Programa permanente de formación en gestión empresarial del sector turístico	12	
Ordenación [DA 1ª, DT 3ª.2 L 19/2003, DOT 30]	Planes Territoriales	Aprobación inicial	3
	Especiales de Ordenación Turística Insular (PTEOTI)	Aprobación provisional	6
		Aprobación definitiva por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias	2
	Aprobación inicial de la adaptación del planeamiento general a las determinaciones de las Directrices de Ordenación del Turismo		6 desde la aprobación inicial de los PTEOTI
	Plan Estratégico del Turismo de Canarias (Gobierno de Canarias)		Sin plazo
	Planes Estratégicos Insulares de Turismo (7) (Cabildos Insulares)		Sin plazo
	Instrumentos estratégicos de municipios turísticos (cada municipio afectado por el Plan Estratégico regional)		Sin plazo
	Elaboración de los planes de rehabilitación urbana		Sin plazo
Estudio sobre metodología para la apreciación y evaluación de los factores determinantes de la capacidad de carga, especialmente en zonas turísticas		9	

* A partir de la entrada en vigor de la Ley 19/2003.

FIG. 5/ Instrumentos de aplicación y desarrollo de las Directrices de Ordenación del Turismo

Fuente: Ley 19/2003, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Elaboración propia.

norma de único artículo, con seis Disposiciones Adicionales, cinco Transitorias y una Derogatoria (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, núm. 189, de 28 de marzo de 2003). De esta manera, las Directrices formaron parte del Proyecto, siendo, por tanto, objeto del correspondiente procedimiento legislativo ordinario (FAJARDO, 2006). Por tanto, el anexo de Directrices no acompañó al Proyecto de Ley, sino al artículo único, con lo que las memorias y normativas de ambas se integraron en el conjunto que formó parte del Proyecto de Ley.

Por consiguiente, el texto final de ambas Directrices fue el resultado de una estrecha y buscada colaboración Gobierno-Parlamento: mientras el primero, junto a los servicios técnicos que intervinieron en su redacción, fue el autor político y técnico del texto, representando una determinada opción política, el segundo fue el responsable de su ejecución normativa, en cuanto definió las Disposiciones Adicionales y Transitorias de la ley que debía aprobar las Directrices (GARCÍA, 2011). De esta manera, siguiendo un procedimiento ad hoc, singular, innovador y específico, no contemplado en el Reglamento parlamentario, el Parlamento intervino en la fase inmediatamente anterior al trámite parlamentario de aprobación de las Directrices, participando en la propia preparación de un proyecto de ley, competencia exclusiva del Gobierno (FAJARDO, 2006).

Finalmente, en la sesión plenaria núm. 81, celebrada el 11 de abril de 2003, el Parlamento de Canarias aprobó el PL-41, dando lugar a la 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, que entró en vigor el 16 de abril de 2003, es decir, un mes y medio antes de las elecciones autonómicas y municipales de 25 de mayo de 2003.

Se trata de una norma de artículo único, con ocho Disposiciones Adicionales, siete Transitorias y tres Finales, así como un anexo, que es el que verdaderamente contiene las DOT. Esto último no ha estado exento de crítica, al alejarse del modelo legislativo típico. Considerando que cualquier política debe identificar, seleccionar y definir un conjunto de instrumentos y/o programas, la implementación de la ordenación turística pretendida con las DOT y la Ley 19/2003 se fundamentó en 31 instrumentos de desarrollo, que, en su mayoría, debían formularse en su mayoría antes de 12 meses (Fig. 5). Como se puede apreciar, se trató de un amplio y ambicioso desarrollo instrumental, que derivó de un complejo planteamiento teórico sustentado en la idea de que:

“cualquier sistema legal nace siempre incompleto y necesita de un proceso de desarrollo normativo para alcanzar su máxima eficacia y seguridad” (GARCÍA, 2010: 822).

Así, mientras las DOT se plantearon con el fin de servir para que el Gobierno de Canarias fijase una regulación del sector turístico, induciendo un cambio de modelo territorial-turístico desde el ejercicio de las competencias en materia turística de la administración autonómica competente, la Ley 19/2003 lo debía hacer desde la perspectiva de la Ordenación del Territorio. Por tanto, se produjo una situación inversa a la pretendida con 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, que planteó la incidencia de la planificación turística sobre la territorial y urbanística; en este sentido, la Ley 19/2003 no la derogó, por lo que siguió —y sigue— siendo la ley general turística de Canarias.

Esta Ley 19/2003 —y, por ende, las DOT— se aprobó por unanimidad de las fuerzas políticas. Ello puede interpretarse como un ejercicio de responsabilidad de todo el arco político, consecuencia del esfuerzo de consenso realizado y del liderazgo político que, como hemos indicado repetidamente, caracterizó al proceso de formulación y aprobación de ambas Directrices, sobre todo, tras la promulgación del Decreto 176/2001. Asimismo, solventó el riesgo existente en la última fase de tramitación de un uso desmesurado de las enmiendas de detalle no planteadas antes de la primera tramitación parlamentaria, así como de una posible modificación del TRLOTENC o de otras leyes similares; prueba de ello es lo señalado por el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, en la citada sesión plenaria núm. 81, “el alto grado de coincidencia en muchas de las enmiendas y casi el 70% de las enmiendas que son iguales”.

2.3. La etapa de degeneración del instrumento de ordenación del turismo: la inaplicabilidad de las Directrices de Ordenación del Turismo

Tras las elecciones autonómicas de mayo de 2003, parecía que el gobierno de coalición, formado por los grupos parlamentarios de Coalición Canaria y Partido Popular de Canarias, iba a seguir una línea continuista en la aplicación de ambas Directrices, al menos en relación con los actos formales de escasa trascendencia pública (GARCÍA, 2007). Así, entre febrero y septiembre de 2004, el Gobierno decretó el inicio de la formulación de diez de las doce de Directrices sectoriales que debían desarrollar a las DOG.

A su vez, se consignó casi un millón de euros en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias de 2005 para acometer su desarrollo normativo.

Sin embargo, este ligero avance en la aplicación de las DOT quedó paralizado a finales del año 2004. Así, omitiendo el debate acerca de la conveniencia del instrumento en sí —esto es, las DOT y la Ley 19/2003—, se produjo un debilitamiento del proceso, cuando no un franco retroceso (GARCÍA, 2007). Prueba de ello fue la reestructuración realizada en virtud del Decreto 84/2004, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Turismo, pues la competencia de “Ordenación” se trasladó a la Dirección General de Promoción Turística en detrimento de la de Infraestructura Turística.

Entre las razones que explican esta situación, se destaca, en primer lugar, el reducido interés, compromiso y liderazgo político en el cumplimiento y aplicación del contenido de la Ley 19/2003 —y, por ende, de las DOT— por parte del Gobierno surgido de dichas elecciones. Ello contrastó con la decidida voluntad que caracterizó al proceso de formulación y aprobación de las DOT.

En segundo lugar, destaca el hecho de que el anterior Vicepresidente, ahora Presidente del Gobierno, no compartió la opción tomada en relación con la modulación del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico. Si bien consideraba que su control público era preciso y apoyó la segunda y tercera fase del proceso de aprobación de las DOT, estimaba que la herramienta seleccionada (las DOT) y la imposición descendiente, vía legislativa, de las decisiones con la que se inició el proceso de moratoria turística con la promulgación del Decreto 4/2001, no eran las más apropiadas, prefiriendo la secuencia de lograr el Compromiso “Hacia un futuro sostenible para Canarias”.

Una tercera razón fue la orientación impositiva de la norma y, por tanto, su excesiva y rígida verticalidad, de arriba hacia abajo, con imposiciones enmarcadas en paradigmas estáticos, a modo de sistema cerrado, sin retroalimentación (positiva o negativa), con preeminencia de explicaciones lineales del tipo causa-efecto, que caracterizó al proceso de moratoria turística. La orientación de la norma desbordó y ahogó la vía de abajo a arriba (*bottom-up*) y, por tanto, la incorporación de los actores y el contexto de los distintos ámbitos territoriales, así como el pacto, el consenso y la interacción del sector turístico que se planteaba el citado Compromiso por el Desarrollo Sostenible (GARCÍA, 2003).

El cuarto factor, quizás, el más decisivo, fue el debilitamiento del peso político del sector más comprometido con la sostenibilidad del conglomerado de intereses reunidos en Coalición Canaria. Este se acentuó en enero de 2005 cuando el que fuera Presidente del Gobierno en la primera etapa de la moratoria turística, dejó el partido que lo había integrado a Coalición Canaria. Esta circunstancia coincidió con el incremento de la influencia del Partido Popular, expresamente crítico con la moratoria turística —y, por ende, con las DOT—, por estimar que, a pesar de que votó a favor de la Ley 19/2003, suponía un ejercicio de excesivo intervencionismo público, en general, y contracíclica, propia de cualquier política keynesiana, en particular. Esta posición del Gobierno de Canarias, con una ideología más liberal, tampoco cambió en mayo de 2005 tras la ruptura del pacto entre Coalición Canaria y el Partido Popular, quedando el primero gobernando con minoría. Esto prueba el planteamiento de que la implementación de políticas públicas reposa en modalidades de interacción entre actores cuya posición es relativamente dependiente de la misma. Así, la pérdida de poder por parte de una persona explica la degeneración de las DOT y, por tanto, las acciones y redes de acción pública generadas en la etapa anterior. Asimismo, dan cuenta que la debilidad de las DOT ante el cambio de su responsable político, la dependencia de la posición de liderazgo del responsable y de su poder, así como la complejidad de separar la concepción política de una estrategia pública turística de la parte técnica u operativa. El resultado es que, prácticamente “todo estaba por hacer” al final de la VI Legislatura (2003-2007).

Entre las consecuencias más importantes de esta desidia es que una vez finalizado el primer trienio (16 de abril de 2006) y, por tanto, la *occasio legis*, la siguiente ley trienal que, en virtud de la DOT 27 debía revisar y fijar, si procedía, los nuevos límites y ritmos de crecimiento anual máximo de la oferta de alojamiento turístico no se aprobaron en la fecha indicada. Así, los fijados inicialmente para el primer trienio (2003-2006) se prorrogaron automáticamente, con las consiguientes limitaciones reglamentistas y consecuentes intervenciones sobre el funcionamiento y la dinámica del mercado turístico. Este problema se agravó si consideramos que no solo las previsiones de revisión trienal previstas en la Directriz 27 no se respetaron, sino que, en ningún momento, se dio la mínima certeza sobre cuando se iban a producir. Así, el inicial carácter temporal y transitorio de la estrategia de contención del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico se convirtió en otro cuasi-permanente, estático y restrictivo, o, al menos, indefinidos.

Este desarrollo temporal de la moratoria turística denotó un conjunto de fallos y cargas innecesarias y accesorias para el cumplimiento de sus objetivos, obteniéndose situaciones alejadas de los objetivos pretendidos. Así, surgieron problemas de “inconsistencia dinámica”, en cuanto se produjo un incumplimiento de los compromisos adoptados por el Parlamento y Gobierno de Canarias, con la consiguiente ruptura del principio de eficacia exigible a cualquier normativa. Un ejemplo paradigmático de esta conducta pública negligente es lo sucedido con la preceptiva “Comunicación sobre las condiciones y evolución del mercado turístico en el trienio 2003-2006”. En virtud de la Disposición Transitoria Segunda apartado 5 de la Ley 19/2003, se trató de un instrumento informativo necesario y justificativo para fijar el crecimiento del siguiente trienio —y, por tanto, el mantenimiento o la modificación de las medidas limitativas contenidas en la esta norma—, así como el órgano competente para establecerlo. Aunque el Gobierno de Canarias la elevó a la Comisión de Turismo y Transportes del Parlamento en mayo de 2006 (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, núm. 130, de 2 de mayo), éste aplazó su tramitación por dos veces, siendo debatida finalmente en la sesión del 18 de enero de 2007. En ella, dicha Comisión instó al Gobierno de Canarias a presentar una iniciativa legislativa que determinase la contención, selección y progresiva mejora de la oferta de alojamiento turístico. A pesar de ello, una de las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Canarias, en relación con el Debate General sobre el Estado de la Nacionalidad Canaria de marzo de 2008, instó al Gobierno de Canarias para que elevase una nueva comunicación, con la información suficiente para poder fijar el crecimiento, en su caso, de las plazas de alojamiento turístico (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, núm. 61, de 3 de abril de 2008). Ello explica, en gran medida, que ningún proyecto susceptible de acogerse a la expensa del interés general se pudiera tramitar durante esos años.

Este incumplimiento reiterado del plazo previsto para la entrada en vigor de la siguiente ley trienal (abril de 2006), y, por ende, su permanencia indefinida contraria al concepto de moratoria, provocó la paralización *sine diem* de los aprovechamientos urbanísticos. Ello generó un escenario de incertidumbre para las empresas afectadas, con el consiguiente efecto negativo sobre las decisiones de inversión. Este dio lugar a un proceso de judicialización con la presentación de reclamaciones de responsabilidad patrimonial, interpuestas en forma de recursos contencioso-administrativos contra el Gobierno de Canarias ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJC (SIMANCAS, 2019). Esto favoreció la aparición de procesos de *rent seeking* en forma de cuantiosas indemnizaciones

solicitadas por parte de promotores, fundamentalmente con el lobby de la construcción, que pretendieron obtener tantos o más beneficios con dicha eternización temporal de la moratoria turística que con la construcción de los establecimientos turísticos de alojamiento; de nuevo, el problema no radicó en la herramienta, sino en el uso que se hizo de la misma (SIMANCAS, 2015). Por tanto, la negligencia —y no las determinaciones de las DOT— del Gobierno y del Parlamento de Canarias en el cumplimiento de las Disposiciones Adicionales y Transitorias de la Ley 19/2003 y de las DOT fue la que generó esa incertidumbre jurídica y económica.

Una situación similar padeció la regulación de la revisión de las DOT, fijada en un plazo de cinco años de vigencia (15 de abril de 2008), con el fin de adaptarse a la evolución del sector. Hasta el año 2009 no se tomó tal iniciativa, con el consiguiente incumplimiento de la norma. Así, la duración de la suspensión transitoria o cautelar por un tiempo determinado se convirtió en imprecisa e indeterminada según la voluntad de las Administraciones Públicas competentes a escala regional —el Parlamento de Canarias, que debía adaptar la ordenación turística a los límites y ritmos de crecimientos fijados trienalmente—, insular —los Cabildos, que debían elaborar y aprobar los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística— y municipal —los Ayuntamientos, que debían adaptar su planeamiento general y de desarrollo a las DOT—. En este sentido, destaca la nula reacción administrativa frente a los incumplimientos de algunas disposiciones de las DOT, cuya implementación quedó limitada a un desarrollo reglamentario que nunca llegó, unas Disposiciones Transitorias que se convirtieron en definitivas, unos plazos de ejecución que no se han cumplido, así como un exceso de voluntarismo teórico a ultranza que ha contrastado con un retórico discurso político y una apatía en su aplicación. Por tanto, aunque el objetivo y el medio fueron los correctos, el problema radicó en la intención de aplicarlos.

Del mismo modo, la demora en el desarrollo reglamentario de la Ley 19/2003 explica dicha falta de efectividad. La congelación de los 31 instrumentos de desarrollo fue otra de las fórmulas de debilitamiento del sistema; a ello también contribuyó que el régimen transitorio fue poco claro y ágil. A su vez, el advenimiento del proceso electoral prácticamente de manera inmediata a la aprobación de la Ley 19/2003 y el consiguiente proceso de creación de un nuevo Gobierno, resultaron dos circunstancias decisivas en el incumplimiento de esos plazos tan ajustados. Si bien la intención de fijar esos plazos máximos fue lograr una rápida implementación de las DOT, en

la práctica resultaron de difícil cumplimiento, no sólo por el “coste” burocrático-institucional del propio funcionamiento de la Administración Pública, sino porque, en su mayoría, constituyó un objetivo materialmente irrealizable, limitándose a un claro ejercicio voluntarista del Parlamento de Canarias y a una intención teórica del equipo redactor de la norma del instrumento.

Esta dinámica negativa pareció cambiar tras las elecciones de mayo de 2007 y, sobre todo, con la aprobación de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo. A diferencia de lo sucedido con la Ley 19/2003, ésta se aprobó sin consenso parlamentario y con la oposición del Grupo Parlamentario Socialista Canario. Esta norma no sólo supuso la revisión de la 19/2003 tres años después de lo previsto (abril de 2006), sino que también inició lo que SIMANCAS (2015) ha denominado como “tercera moratoria turística”, en la medida en que supuso un punto de inflexión en esta política turística. A pesar de ello, las DOT siguen aún vigentes.

3. Conclusiones

La ordenación territorial del turismo constituye una parte de la Ordenación del Territorio (FAJARDO, 2006), en detrimento de la planificación económica/sectorial. De esta manera, las DOT forman parte de una política pública sustantiva (la moratoria turística), constituyendo, por tanto, una ideología, una voluntad política, una función, una práctica y una actuación competencia de las administraciones públicas y, por ende, una acción gubernamental. A su vez, en coherencia con lo planteado por VELASCO (2005), las DOT constituyen, en sí mismas, una política turística general, en cuanto han supuesto un conjunto de acciones políticas que han afectado al turismo, así como una política turística específica, en la medida en que han sido diseñadas exclusivamente para el sector.

El análisis realizado del ciclo de vida de las DOT pone en evidencia el papel de los líderes políticos en los avances y retrocesos de la política pública. Tras una primera etapa (2001-2003) de la denominada “moratoria turística” de Canarias (España), marcada por constantes cambios de criterios y la sucesión de normas legislaciones, la segunda etapa (2003-2009) se produjo la formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación del Turismo, entendido como un instrumento de planificación turística de base territorial. Esta última se dieron dos hechos de gran relevancia desde

el punto de vista de las políticas públicas: mientras durante la primera fase de diseño de las Directrices se produjo una perfecta coordinación interadministrativa, su tramitación y aprobación (Ley 19/2003) en la segunda se produjo con la unanimidad de las fuerzas del Parlamento de Canarias. Sin embargo, la aplicación de las Directrices no fue similar, hasta el punto de que desapareció prácticamente de la agenda política, iniciándose una fase de degeneración del instrumento de ordenación turística. Por consiguiente, existe un desajuste entre lo sucedido durante el procedimiento de formulación y aprobación y de implementación.

En coherencia con lo planteado por DREDGE & JENKINS (2007), la mejor forma de entender la evolución de las DOT es tomar en consideración la importancia de los cambios ideológicos de los líderes políticos, en la medida en que su formulación implicó un juego dinámico entre actores. La actitud activa del Gobierno de Canarias en un primer momento, con la fijación de objetivos y la dotación de las herramientas legislativas necesarias para su consecución, así como la implicación de los responsables políticos y técnicos, resultaron determinantes. Asimismo, la perfecta coordinación interadministrativa constituyó un ejemplo de celeridad nunca alcanzado por una Administración Pública canaria. Lo mismo sucedió con la de la efectividad del sistema institucional y político regional de Canarias (Gobierno y Parlamento), posibilitando la adecuada gobernabilidad del proceso al darse una perfecta coordinación administrativa. Todo ello permitió culminar adecuadamente el proceso de formulación y aprobación de ambas Directrices en el plazo previsto (diecinueve meses), superando la “maraña normativa” que caracteriza el sistema normativo canario de ordenación territorial. Prueba de ello es que la redacción del texto inicial se hizo en cuatro meses y medio (del 1 de febrero al 10 de junio de 2002), sólo pasaron cinco meses desde la aprobación inicial (24 de junio) hasta la aprobación provisional y remisión al Parlamento de Canarias (4 de noviembre), la aprobación del texto final (5 de marzo de 2003) se produjo antes de cuatro meses y la Ley 19/2003 se promulgó un mes y medio después (11 de abril de 2003) (ver FIG 1). Ello muestra como no sólo las relaciones público-público fueron fundamentales para la formulación y aprobación de las DOT, sino también el liderazgo e interés político de sacarlas adelante.

El éxito del proceso de formulación y aprobación de las DOT fue consecuencia del protagonismo político del Presidente de Canarias en un primer momento y del Vicepresidente en un segundo,

así como de sus respectivos equipos. Esta actitud denota su capacidad como actores con poder suficiente como para influir deliberadamente en el proceso (REAL, 2006). Este se convirtió en un espacio de liderazgo político, en cuanto se enmarcó el proyecto político. Ello supuso una apropiación de la planificación y gestión del turismo desde lo público por parte de los líderes tomadores de las decisiones, para lo cual, estaban legitimados, hasta el punto que se convirtieron en determinantes, aunque no exclusivos, del proceso.

Sin embargo, la situación cambió a partir del año 2003 y, sobre todo, 2006. Así, de la actitud “proactiva”, operativa o especialmente activa se pasó a una “pasiva” cuando dicho líder perdió su poder político. Esta falta de liderazgo político explica la escasa eficacia en la implementación del instrumento (las DOT) y de la norma (Ley 19/2003). De esta manera, ésta no fue consecuencia de un defecto de ambos, sino que fue apartada de la agenda, quizás, de manera intencionada por parte de los responsables políticos. Por tanto, lo que falló fue la voluntad política que debía favorecer la efectividad de cualquier proceso de ordenación territorial, así como la capacidad institucional necesaria para gestionar la ejecución, el seguimiento y el control de sus acciones y, en suma, para hacer que sus previsiones se cumplieran. Ello convirtió las DOT no sólo en un Derecho inútil, sino también en un Derecho perjudicial (VILLAR, 2009), con el consiguiente desprestigio del marco institucional y normativo. Asimismo, se convirtieron en un ejemplo de “derecho ornamental o ceremonial” (VILLAR, 2008), al transformarse en un “Derecho no aplicado” o “simbólico” (VILLAR, 2009), dado que no han tenido la aplicación que se esperaba, a la vez que han surgido efectos “inesperados” de su aplicación parcial, como consecuencia fundamental de su escaso desarrollo por parte del propio Gobierno y el Parlamento de Canarias; en este sentido, parece que las DOT fueron una respuesta normativa a las presiones sociales o empresariales que exigían una medida o reacción del poder público, sin pretender que fuera eficaz.

En definitiva, la eficacia de las DOT se relaciona directamente con los cambios de los criterios políticos e institucionales. A su vez, éstos dependen de vaivenes e imprecisiones políticas. Ello denota la importancia de la voluntad, el liderazgo político y capacidad institucional en la formulación, aprobación y, sobre todo, implementación de los instrumentos de las políticas públicas turísticas. Esta perspectiva da cuenta de la relevancia de identificar y valorar los actores políticos, en general, y de los objetivos e intereses de los líderes políticos, en particular, que intervienen en la definición, estructuración e implementación de una determinada política pública resultan cuestiones esenciales de análisis.

Bibliografía

- AGUILÓ, E. & VICH, G. (1996): La investigación en el ámbito de la política turística. *Estudios Turísticos*, 129, 23-35.
- ANTON, S. (2011): Dinámicas de reestructuración de los destinos turísticos litorales del Mediterráneo. Perspectivas y condicionantes. En LÓPEZ, D. (ed.): *Renovación de destinos turísticos consolidados*. Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 23-40.
- ANTON, S. & GONZÁLEZ, F. (coords.) (2005): *Planificación territorial del turismo*, Barcelona, Editorial UOC.
- BARRADO, D. (2001): Ordenación territorial y desarrollo turístico. Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las autonomías. *Estudios turísticos*, 149, 3-22.
- BAUM, T. (1994): The development and implementation of national tourism policies. *Tourism Management*, 15(3), 185-192.
[https://doi.org/10.1016/0261-5177\(94\)90103-1](https://doi.org/10.1016/0261-5177(94)90103-1)
- BLANQUER, D. (coord.) (2002): *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Valencia. Tirant lo Blanch y Fundación Cañada Blanch.
- BLASCO, A. (2010): La planificación territorial de las zonas turísticas en España. *Aportes y Transferencias*, 14 (2), 11-48.
- BOUAZZA, O. (2006): *Ordenación del territorio y turismo (Un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*. Barcelona. Atelier.
- CÁCERES, E. (2008): Las Directrices de Ordenación Territorial y del Turismo de Canarias: un texto sujeto a polémica. En *I Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Bilbao: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- DE LA CRUZ MERA, Á., & MADURGA CHORNET, M. (2019): “Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 51(199), 175-200. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76722>
- CALATAYUD, I. (2007): La Ley Canaria 19/2003 por la que se establece una moratoria urbanística. ¿Expropiación legislativa o responsabilidad del estado legislador? *Revista Jurídica de Canarias*, 7, 49-83.
- DENTE, B. & SUBIRATS, J. (2014): *Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona, España, Ariel.
- DÍAZ, F. (coord.) (2006): *Política turística: la competitividad y sostenibilidad de los destinos*. Valencia, Tirant Lo Blanch.
- DREDGE, D., & JENKINS, J. (2007): *Tourism planning and policy*. Milton, John Wiley y Sons.
- (2011): *Stories of Practice: tourism planning and policy*. Ashgate, Surrey.
- DREDGE, D. & JAMAL, T. (2015): Progress in tourism planning and policy: A post-structural perspective on knowledge production. *Tourism Management*, 51, 285-297.
- FAJARDO, L. (2002): Aprobación por la Ley de las Directrices de Ordenación de Canarias. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 195, 71-98.
- (2006): *Sistema de planeamiento en Canarias*. Madrid, España, Editorial Montecorvo.

- FAYÓS-SOLA, E. (1996): La nueva política turística. In BARBA, R. & PIE, R. (Eds.), *Arquitectura y turismo: planes y proyectos*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya, 59-70.
- (2004): Política turística en la era de la globalización. *Mediterráneo Económico*, 5, 215-235.
- & ÁLVAREZ, M. (2014): Tourism Policy and Governance for Development. In FAYOS, E. & ALVAREZ, M. & COOPER, C. (Eds.), *Tourism as an Instrument for Development: A Theoretical and Practical Study*. Bingley: Emerald Group Publishing, 101-124.
- FERNÁNDEZ, A. (2004): Turismo y ordenación del territorio. *Quaderns de Política Econòmica, Revista Electrónica*, 7.
- FIGUEROLA, M. (1990): *Teoría Económica del Turismo*. Madrid, Ed. Alianza Universidad Textos.
- FONTAINE, G. (2015): *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.
- GARCÍA, F. (2001): Canarias ante el espejo: territorio y turismo, moratorias y directrices. *Basa*, 25, 64-75.
- (2003): Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias: los límites del crecimiento. *A distancia*, 1, 64-72.
- (2007): La nueva generación de Directrices Territoriales / Turísticas y la Sostenibilidad: la experiencia canaria. *Estudios turísticos*, 172-173, 89-96.
- (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, España, Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife / Cabildo Insular de Tenerife.
- (2011): Estado del planeamiento en Canarias. En SANTANA, J. (Coord.), *Estudios sobre planeamiento territorial y urbanístico* (pp. 17-47), Valencia, España, Tirant lo Blanch.
- GARTNER, W. (1996): *Tourism Development: Principles, Processes and Policies*. New York, Van Nostrand Reinhold.
- GETZ, D. (1986): Models in tourism planning: towards integration of theory and practice *Tourism Management*, 7 (1), 21-32.
- GUNN, C. (1993): *Tourism Planning: Basics, Concepts and Cases*. Washington, Francis and Taylor.
- HALL, C. (1994): *Tourism and politics. Policy, power and place*. London, England, Belhaven Press.
- (2004): The role of government in the management of tourism: the public sector and tourism policies. En PENDER, L & SHARPLEY, R. (2004), *The Management of Tourism*. Thousand Oaks, United States of America, Sage Publications, 217-230.
- HALL, C. & JENKINS, J. (1995): *Tourism and Public Policy*. London, Routledge
- INSKEEP, E. (1990): *Tourism Planning: An Integrated and Sustainable Approach*. New York, Van Nostrand Reinhold.
- IVARS, J. (2003): *Planificación turística de los espacios regionales en España*. Madrid. Ed. Síntesis.
- (2006): La política turística. En SÁEZ, A. & MARTÍN, P. & PULIDO, J. (coord.), *Estructura económica del turismo*. Madrid, Síntesis Editorial, 449-486.
- JAFARI, J. (2005): El turismo como disciplina científica. *Política y Sociedad*, 42 (1), 39-56.
- LÓPEZ, F. (1999): Política turística, territorio y cambio turístico. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 28, 22-41.
- LUJÁN, E. (2004): Alegaciones a las directrices de ordenación del turismo de Canarias. En *I Jornadas Internacionales de Reflexión Crítica sobre la Globalización: ponencias, comunicaciones y conferencias* (pp. 294-300). Las Palmas de Gran Canaria: Asociación Canaria de Estudio de la Globalización.
- MATTHEWS, H. & RICHTER, L. (1991): Political Science and Tourism. *Annals of Tourism Research*, 18(1), 120-135.
[https://doi.org/10.1016/0160-7383\(91\)90043-B](https://doi.org/10.1016/0160-7383(91)90043-B)
- 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.
- MONFORT, V. (2000): La política turística: una aproximación. *Cuadernos de Turismo*, 6, 7-27.
- PULIDO, J. I. (2004): Introducción. Referencias básicas para el análisis de la política turística en España. *Quaderns de Política Econòmica. Revista electrónica*, 7, 1-8.
- RAMÓN OJEDA, A. & GONZÁLEZ MORALES, A. & HERNÁNDEZ TORRES, S. (2019): "Estrategias y políticas públicas de ordenación turística en Canarias". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* (CyTET), 48(187), 43-56. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76463>
- RAZQUIN, M. (2002): Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia. En BLANQUER, D. (ed.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Valencia, Edit. Tirant lo Blanch, 111-145.
- REAL, J. (2006): Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas. In PÉREZ, M. (Coord.), *Análisis de Políticas Públicas* (pp. 77-107). Granada, España, Universidad de Granada.
- RODRÍGUEZ, M. (2004): Las directrices de ordenación del turismo de Canarias como instrumento para el logro de un desarrollo turístico sostenible. En MELGOSA, F (coord.), *Derecho y turismo* (pp. 439-460). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- 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>
- SCOTT, N. (2011): *Tourism Policy: A Strategic Review*, Oxford, England, Goodfellow Publishers Limited.
- SIMANCAS, M. (2015): *La moratoria turística de Canarias. La reconversión de un destino turístico maduro desde la Ordenación del Territorio*. San Cristóbal de La Laguna, España, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.
- (2019): La judicialización de las decisiones públicas: el caso de la política de moratoria turística de Canarias. *Investigaciones Turísticas*, 17, 17-41.
- (2019): "La ordenación territorial del turismo en espacios insulares". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* (CyTET), 47(185), 445-462. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76422>
- SOCIAS, J. (2001). *La ordenación de las zonas turísticas litorales*. Madrid, Instituto Pascual Madoz / Universidad Carlos III de Madrid / Boletín Oficial del Estado.

- SOLA, J. (2007). *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- VELASCO, M. (2005). ¿Existe la política turística? La acción pública en materia turística. *Política y Sociedad*, 42 (1), 169-195.
- (2011). La política turística: una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo*, 27, 953-969.
- (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.
- VERA, J. F. & al (2011). Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos. Valencia, Tirant lo Blanch.
- VILLAR, F. (2002). Ordenación del turismo y ordenamiento jurídico del territorio. En M. SIMANCAS (coord.): *La Universidad opina. Jornadas Técnicas sobre el Avance de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias* (pp. 21-42). San Cristóbal de La Laguna: Vicerrectorado de Extensión Universitaria de la Universidad de La Laguna / Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias.
- (2008). Planificación y diseño urbanístico. En ROMERO, E. & SIMANCAS, M. & FEBLES, M. (Coords.), *1ª Conferencia canaria de Ciudades y Pueblos Sostenibles. De Aalborg a Santa Úrsula: una aproximación al Desarrollo Sostenible en Canarias* (pp. 315-323). Santa Cruz de Tenerife, España, Ayuntamiento de Santa Úrsula.
- (2009). La política turística de Canarias. En SIMANCAS, M. (coord.), *El impacto de la crisis en la economía canaria. Claves para el futuro. Volumen I* (pp. 469-492). San Cristóbal de La Laguna, España, Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife / Cabildo Insular de Tenerife.
- WANG, D., & AP, J. (2013). Factors affecting tourism policy implementation: a conceptual framework and a case study in China. *Tourism Management*, 36, 221-233.
<https://doi.org/10.1016/j.tourman.2012.11.021>
- WEBSTER, C., & IVANOV, S. (2016). Political ideologies as shapers of future tourism development. *Journal of Tourism Futures*, 2(2), 109-124.
<https://doi.org/10.1108/JTF-05-2015-0029>

Abreviaturas

- DOG: Directrices de Ordenación General.
- DOT: Directrices de Ordenación del Turismo.
- TRLOTENC: Decreto Legislativo 1/2000, de 8 mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.
- TSJC: Tribunal Superior de Justicia de Canarias.