

Reinterpretando la moratoria turística de Canarias desde la perspectiva del decrecimiento

Reinterpreting the tourist moratorium in the Canary Islands
from the perspective of degrowth

Moisés Simancas Cruz 

msimancas@ull.es

Departamento de Geografía

Universidad de La Laguna (España)

Resumen

Las moratorias constituyen estrategias e instrumentos utilizados por las políticas públicas para plantear el control y limitación, cuantitativa, cualitativa y temporal, del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico. Habitualmente se justifican por la necesidad de corregir los fallos de mercado e incorporar criterios de racionalidad al desarrollo territorial del turismo desde planteamientos vinculados con la sostenibilidad. Así, contemplan algunas medidas dirigidas al establecimiento de límites y ritmos de contención turística, que, en algunos casos, se dirigen al decrecimiento. Sin embargo, en ocasiones, estas medidas resultan de procesos de captura del regulador. El objetivo principal de este trabajo es analizar las medidas de contención y limitación del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico de las moratorias turísticas, con el fin de determinar si algunas de ellas se aproximaron al paradigma del postcrecimiento turístico, así como detectar algunos efectos no deseados de las mismas. Con el fin de aportar un contenido empírico —no especulativo—, así como dotar de una dimensión aplicada los enunciados

generales, nos basamos en la evidencia paradigmática de la moratoria al alojamiento turístico implementada en Canarias (España).

Palabras clave: captura del regulador; política pública; sostenibilidad territorial; limitación del crecimiento.

Abstract

The moratoriums constitute strategies and instruments used by public policies to establish limitations of the growth in the tourist accommodation. They are usually justified by the need to correct market failures and incorporate rationality criteria in the territorial development of tourism from approaches linked to sustainability. Thus, they contemplate some measures aimed at establishing quantitative, qualitative and temporal limits and rhythms of tourist containment, which, in some cases, are aimed at regrowth, postgrowth or degrowth. However, sometimes these measures result from regulatory capture processes. The main objective of this paper is to analyze the measures to contain and limit the growth of the tourist accommodation supply of the tourist moratoriums. The intention is to determine if some of them approached the tourism post-growth paradigm, as well as detect some non-existent effects. desired. We base ourselves on the paradigmatic evidence of the moratorium on tourist accommodation implemented in the Canary Islands (Spain).

Key words: regulator capture; public policy; territorial sustainability; growth limitation.

1 Introducción

Aunque la actividad turística se sustenta fundamentalmente en el sector privado, constituye uno de los campos de negocio en el que el empresariado no sólo es partidario del intervencionismo público, sino que, incluso, lo exige en momentos puntuales y contracíclicos. De esta manera, el sector público desempeña un papel relevante en el diseño, formulación, aprobación e implementación de las políticas turísticas. Estas comprenden el conjunto de actividades, decisiones y procesos que, posicionadas en la parte superior de la cadena de toma de decisiones (Velasco, 2011), inciden expresamente en la actividad turística. El debate radica en definir los límites e intensidades de esa intervención (Merinero & Pulido, 2009).

Las moratorias turísticas se han planteado como estrategias e instrumentos utilizados por tales políticas públicas para plantear el control y limitación, cuantitativa, cualitativa y temporal, del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico. Así, aunque se integran doctrinal y

conceptualmente como propias del capitalismo social, algunas de sus medidas las aproxima parcialmente a los postulados del decrecimiento y, por tanto, al paradigma del poscrecimiento turístico (Navarro et al., 2020). Este se ha debatido en los destinos masificados (Blázquez, 2014; Canavan, 2014; Andriotis, 2018; Blanco, 2019; Fletcher et al., 2019; Higgins et al., 2019; Blanco et al., 2020; Blázquez et al., 2019, 2020; Palomo et al., 2020; Romero et al., 2020; Blanco et al., 2023), aunque bajo acepciones estrictamente cuantitativas (reducción del número de turistas, plazas, establecimientos, etc.) y poco (o nada) bajo parámetros de transformación real del modelo de producción y consumo (López et al., 2022). Además, algunas de sus determinaciones derivan de procesos de captura del regulador, de modo que han sido diseñadas de manera que favorecen a determinadas empresas turísticas (grupos de interés), con la consiguiente restricción de la competencia (Stigler, 1971); así, este tipo de política pública de intervencionismo regulatorio se ha aproximado a un proteccionismo económico.

La necesidad de lograr un punto de inflexión en la política de desarrollo territorial del turismo y, por ende, del modelo turístico de este ámbito territorial, dio lugar a que el Gobierno de Canarias (España) se planteara en 2001 la implementación de un conjunto de medidas concretas de modulación y control temporal del ritmo de crecimiento, cuantitativo, cualitativo y territorial, de la oferta alojativa turística en un momento en el que se dieron unas extraordinarias expectativas, en gran parte, consecuencia de procesos de especulación urbanística. Estas dieron lugar a la denominada “moratoria turística canaria”. Con ello, esta Comunidad Autónoma se unió al proceso iniciado en esta dirección en otros ámbitos geográficos a escala nacional, en concreto, las Islas Baleares, que se convirtió en una referencia fundamental, no sólo por ser pionera en adoptar la medida de moratoria turística (Rullán, 1999; Socías, 2001; Blasco, 2002; Blázquez, 2006), sino también por su condición de ámbito insular. Esta ha sido analizada desde diferentes disciplinas (Geografía, Derecho, Economía, Arquitectura, Sociología, etc.) y perspectivas (jurídica, económica, territorial, etc.), destacando, entre otros, los trabajos de García (2001, 2003, 2007), Villar (2002, 2003, 2004, 2009), Bianchi (2004), Fajardo (2004), Rodríguez (2004), Sarmiento (2005), Bouazza (2006), Guimerá (2006), Calatayud (2007), Chinchilla (2009), Parreño et al. (2010), Simancas et al. (2011), Rodríguez (2013), García (2014), Hernández, Álvarez y Padrón (2015), Simancas (2015, 2019b, 2023) y Santana (2020).

La moratoria turística canaria se justificó por la necesidad de introducir racionalidad y criterios de sostenibilidad al desarrollo turístico, ante determinados fallos del mercado. De esta manera, algunas de sus medidas pueden ser reinterpretadas desde planteamiento del decrecimiento

turístico. Asimismo, su formulación no quedó exenta de las disfuncionalidades y efectos contraproducentes, como la injerencia de ciertos actores privados, que vieron una oportunidad para utilizar a su favor algunas de las medidas y herramientas de contención del crecimiento.

El objetivo principal de este trabajo es analizar las medidas de contención y limitación del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico de la política de moratoria turística canaria desde la perspectiva del decrecimiento. Se identifican aquellos elementos y contenidos específicos de su regulación urbanística de dicha política pública susceptibles de ser considerados como medidas propias de citado paradigma, así como algunos de sus efectos no deseados, en concreto los derivados de procesos de captura del regulador.

Desde un punto de vista metodológico, se parte de la premisa planteada por Velasco (2016) que cualquier política turística es susceptible de aislarse y estudiarse. Asimismo, se ha asumido la metodología de estudio de caso interpretativo o explicativo, de modo que el sujeto de observación de la investigación ha sido el proceso en sí mismo, identificando, en concreto, la relación entre el poder político-técnico y los actores privados, procediendo a análisis (cómo, porqué, cuándo y quién).

La investigación se ha sustentado en dos 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 la política de moratoria turística. La segunda se refiere a un análisis pormenorizado del contenido técnico (elementos, características, determinaciones y obligaciones) de las normas y los actos jurídicos. Su relevancia está, entre otras cuestiones, a que 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 de esta política pública. En este sentido, 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. Asimismo, nos han posibilitado seguir el debate político desarrollado durante el proceso.

2 La incorporación a la agenda de gobierno del problema derivado de unas expectativas de crecimiento desmesurado de la oferta de alojamiento turístico

El modelo turístico de Canarias —y, por ende, su desarrollo territorial— se ha caracterizado —y caracteriza— por dos rasgos fundamentales.

El primero es que presenta una cadena de valor turística excesivamente sesgada hacia la actividad alojativa —en detrimento de un desarrollo relativo de otros destinos servicios y productos del destino—. Esto determina su reposicionamiento competitivo y rejuvenecimiento a través de la incorporación a la oferta alojativa de nuevos activos inmobiliarios turísticos, más acordes a las preferencias del momento de la demanda y con mejores condiciones de explotación. Ello conlleva una constante la expansión y el consumo de suelo.

El segundo rasgo del modelo es que se fundamenta en unas amplias escalas de producción y el volumen (Hernández, 2016). Ello explica que el mero descenso en las cifras de llegadas de turistas durante períodos de desaceleración, crecimiento lento, estancamiento, e incluso, recesión (inferior a la tendencia) genera situaciones de crisis turística y económica. Estos contrastan y alteran con otros de expansión (auges) o de crecimiento rápido, que se han calificado como booms turísticos.

Tras una fase recesiva entre 1993 y 1995, en la que disminuyó el número de turistas, entre otras razones, por la crisis internacional, entre 1996 y 2001 se produjo una etapa de expansión que hemos denominado como “tercer boom turístico canario” (García, 2014; Simancas, 2019a). Fue un momento de “desarrollo fácil del turismo” (Hernández, 2010), derivado de un importante dinamismo del binomio “turismo-construcción”. Según datos del Instituto Estadístico de Canarias, se incorporaron 99 595 plazas a la oferta de alojamiento turístico, esto es, el 28,1 % de la oferta total del Archipiélago de las 354 435 plazas regladas hoteleras y extrahoteleras registradas a 31 de diciembre de 2000. Lo particular de la situación es que, en su mayoría, estas plazas no respondieron a razones objetivas y a una demanda real, sino a procesos de especulación urbanística generados por unas extraordinarias condiciones fiscales y económicas en forma de incentivos públicos, estatales y autonómicos, auspiciados por los principios de desregulación y liberalización del urbanismo desarrollado fundamentalmente a escala municipal durante el proceso español de burbuja inmobiliaria (Simancas, 2019a). De esta manera, el optimismo colectivo de ese marco financiero-fiscal y el “urbanismo liberal” propiciaron una expansión

territorial del espacio turístico sin precedentes. La tasa de crecimiento de la superficie ocupada por las áreas turísticas de las islas consolidadas turísticamente de Canarias (Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote) entre 1998 y 2009 fue del 56,6 % (Simancas et al., 2011). Esto sucedió en un momento en el que los umbrales de sostenibilidad territorial y de capacidad de carga de los espacios insulares canarios reclamaban la necesidad de ralentización, limitación, e incluso, freno del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico.

Sin embargo, el verdadero problema no fue este incremento de la capacidad de alojamiento turístico, sino que lo constituyó la “avalancha” de concesiones de autorizaciones turísticas previas contempladas en la Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo de Canarias (LOT). Un total de 262 expedientes de autorizaciones turísticas previas se autorizaron entre el 1 de enero de 1998 y el 15 de enero de 2001, de los que 236 se correspondieron a proyectos turísticos con 131 869 plazas turísticas a ubicar en las áreas turísticas de litoral. Estas constituían uno de los deberes fundamentales que se imponía a los empresarios turísticos para el ejercicio de sus actividades, por el que se verificaban y determinaban la compatibilidad del proyecto de construcción de un alojamiento turístico con la ordenación territorial turística y la normativa sectorial aplicable. De esta manera, su obtención operaba como un auténtico requisito de validez —y no sólo de eficacia— de cualquier tipo de licencias a concederse en suelo calificado como turístico.

Dicha avalancha de autorizaciones concedidas tras la promulgación de la Ley 2/2000, 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, que traspasó la competencia de concesión de autorizaciones turísticas previas de la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias a los Cabildos Insulares. En este sentido, 52 201 plazas turísticas se autorizaron en solo cinco meses, a las que había que añadir las 31 004 plazas turísticas con autorización previa en trámite, al tratarse de proyectos de construcción con autorización y que se habían presentado a los Cabildos Insulares para su aprobación. Se trató de una solicitud “masiva” y “preventiva” de autorizaciones turísticas previas que, quizás, en otras circunstancias, se hubieran solicitado progresivamente, en otro momento o, simplemente, no se hubiera hecho, debido tanto del recelo e incertidumbre de los promotores a que sus expectativas inmobiliarias se vieran frenadas si el Gobierno de Canarias hacía efectiva su anunciada intención de incidir sobre el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico, como de un cierto alarmismo de los propios ayuntamientos. De esta manera, mientras los proyectos

turísticos autorizados por la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias con anterioridad a la Ley 2/2000 respondieron, en su mayoría, a expectativas reales de inversión en un momento en que se dieron las condiciones fiscales y económicas de la primera etapa del tercer *boom* turístico, una buena parte de las autorizadas por los Cabildos se correspondieron a “licencias urbanísticas en cartera” y, por tanto, a maniobras “meramente especulativas”, sin que, en algunos casos, respondieran a proyectos reales de inversión turística.

La materialización efectiva de este importante volumen de autorizaciones previas se produjo en un plazo corto (cuando las plazas en trámite de apertura se incorporasen al mercado), medio (las plazas con autorización previa en trámite) y largo (las plazas sin ejecutar por hallarse en suelo sin desarrollar, aunque previstas en el planeamiento como apto para su desarrollo turístico). Esto generó un riesgo de sobreoferta alojativa, que, como señalan Hernández, Álvarez y Padrón (2015) se asoció con la existencia de fallos regulatorios y de mercado. Un informe interno de la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias (2000), denominado “La incidencia de la expansión turística en la capacidad de carga de los sistemas insulares: necesidad de arbitrar medidas de contención del crecimiento desbordado”, planteó que dicha oferta de alojamientos turísticos podía ascender a 450 892, al considerar las plazas que contaban con autorización de apertura en trámite y previa en trámite (con autorización del proyecto de construcción). Otro informe de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias (2001) situó ese techo en 596 368 plazas para los siguientes tres años y en un alarmante 1 109 720 al agregar las consideradas en el suelo calificado como turístico en los planes urbanísticos, generales y parciales. A su vez, la estimación del potencial turístico contenida en el Avance de las Directrices de Ordenación del Turismo (2001) lo elevó a 1 332 878 plazas, al añadir las plazas que estaban en funcionamiento o saldrían al mercado en un plazo no superior a tres años (596 368) al total de plazas expectantes (736 510).

Estas previsiones requerían una afluencia anual de 17 652 492 turistas (extranjeros y nacionales) para favorecer una ocupación y una rentabilidad mínima para el techo de alojamiento turístico susceptible de concretarse en los siguientes tres años y de 32 847 712 para el contemplado en las previsiones del planeamiento urbanístico; ello hubiera superado la afluencia del año 2000 en un 46,6 % y 172,7 %, respectivamente. Este problema se agravó, si cabe, si consideramos que la demanda comenzó a descender a partir de 1999, hasta el punto que las cifras de afluencia de

2004 se asemejaron a las de 1998. Ello generó un riesgo de desfase entre la oferta de alojamiento y la demanda.

Estos escenarios exploratorios de incremento de plazas turísticas estuvieron sobrevalorados, al fundamentarse en suposiciones excesivamente extremas y “catastrofistas”, un determinado porcentaje no obtuvieron la preceptiva licencia municipal de obras al resultar normativamente imposible, a la vez que una cierta cantidad de autorizaciones previas no se materializaron por la propia dinámica del sector turístico o por corresponderse con las citadas licencias urbanísticas en cartera. A pesar de ello, determinaron la conveniencia de que el Gobierno de Canarias acometiera decididamente una estrategia de intervención pública, propia de cualquier política keynesiana. La presión del movimiento ecologista influyó sobremanera, en cuanto la situación descrita impactó sobre una sociedad con una creciente conciencia ambiental, que expresaba de diferentes formas su preocupación por el ritmo, los límites del crecimiento y, sobre todo, sus afecciones territoriales y sociales. Sin embargo, el papel de un grupo de empresarios turísticos y jefes de Servicio del Gobierno de Canarias resultó decisivo para que la situación se percibiera como un problema público y, sobre todo, se incorporase a la agenda de gobierno, junto a una alternativa de solución: la moratoria turística. Esta marcó el devenir del debate político y económico de la V Legislatura (1999–2003), llegando a convertirse en su “proyecto estrella”. El resultado fue la implementación de una política pública turística, articulada en tres etapas.

La primera se inició con la promulgación del Decreto 4/2001, por el que se acordó la formulación de las Directrices de Ordenación General (DOG) y del Turismo (DOT). Estas ocupan una posición omnicompreensiva de supremacía al situarse en la cúspide del sistema único, integral, piramidal y jerarquizado de planes de ordenación territorial establecido por el Decreto Legislativo 1/2000 (TRLOTENC) y que se ha mantenido en la Ley 4/2017, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, que lo derogó. Se trató de una primera etapa del proceso de moratoria turística (2001-2003) de crecimiento cero fijado vía “decretazo”, caracterizada por cierta improvisación y precipitación. Ello generó bandazos legislativos y su judicialización –con la consiguiente inseguridad jurídica– y avalancha de otorgamiento de licencias durante los vacíos legales y las excepciones contempladas en las diferentes normas que la articularon (Decretos 4/2001 y 126/2001, y Ley 6/2001) (Simancas, 2019b). En cualquier caso, desde la idea dilatoria de “parar para pensar” (Villar, 2009), antes y durante esta etapa se produjo una intensa reflexión acerca de dos cuestiones de gran relevancia: por una parte, la necesidad de que el desarrollo del turismo debía definirse en función de la capacidad de carga

de los espacios insulares, la cual, a su vez, iba a definir unos límites y ritmos de crecimiento turístico; y por otra, los efectos del turismo en la sociedad y la economía de Canarias. A este respecto, resulta de gran interés las conclusiones del diagnóstico participativo desarrollado para la elaboración del “Compromiso por el Desarrollo Sostenible de Canarias” y el propio documento de Avance de ambas de las DOG y DOT, donde se aludió la conveniencia de superar la orientación al objetivo del crecimiento y centrarse en aspectos que contribuyen efectivamente al bienestar y la calidad de vida de las comunidades anfitrionas. Esto supuso una somera aproximación al concepto de postcrecimiento.

La segunda etapa (2003–2009) se articuló en torno a la formulación y aprobación de las DOT (Simancas, 2020). Estas se aprobaron, por la unanimidad de las fuerzas políticas, en virtud de la Ley 19/2003. Se trató de una norma de artículo único, con ocho Disposiciones Adicionales, siete Transitorias y tres Finales, así como un anexo, que es el que contuvo verdaderamente las DOT. Así, mientras estas últimas 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, las Disposiciones Adicionales y Transitorias de la Ley 19/2003 constituyeron marcos regulatorios de referencia básica y obligada de intervención pública desde la perspectiva de la limitación y decrecimiento de la oferta de alojamiento turístico. Prueba de ello es que en el apartado 3.1.1 de la Memoria de las DOT se planteó lo siguiente: “el cambio de modelo [...] desde un modelo basado en el crecimiento [...] estrechamente vinculado al sector inmobiliario, hacia un modelo de crecimiento atemperado o limitado, y de creciente cualificación”.

Durante la tercera etapa (2009-2017), definida por la aprobación de las Leyes 6/2009 y 6/2009, se redujo la trascendencia de la medida de “crecimiento cero” al posibilitar el otorgamiento ilimitado de las preceptivas autorizaciones previas para la construcción de hoteles de cinco estrellas. A su vez, se articuló un conjunto de medidas para el fomento de la renovación de la oferta alojativa.

3 La moratoria turística como un instrumento de decrecimiento

El modelo pretendido de ordenación del turismo de la moratoria turística se fundamentó en la voluntad política de disponer a corto plazo de un escenario en el que los derechos urbanísticos previamente adquiridos o en proceso interfieran lo menos posible en la evolución del desarrollo

territorial del turismo. Para ello se articuló en dos elementos claves: la contención del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico y la limitación del consumo del suelo turístico. Se trataba de frenar el otorgamiento desmesurado de autorizaciones previas otorgados por los Cabildos y evitar la consolidación del suelo clasificado como urbanizable no sectorizado. Ello dio lugar a una estrategia de decrecimiento turístico, articulado en un conjunto de medidas integradas en las que podríamos denominar como dos tipos de moratorias: por una parte, la de plazas turísticas, mediante el establecimiento de límites absolutos y temporales al otorgamiento de nuevas autorizaciones turísticas previas; y por otra, la territorial, dirigida al control de la expansión espacial de las áreas turísticas consolidadas. La Ley 19/2003 abordó ambas cuestiones por medio de la Disposición Adicional Cuarta, para lo cual ésta no fue más que una transposición de los Decretos 4/2001 y 126/2001 y de la Ley 6/2001 (Domínguez, 2010).

3.1 La moratoria de plazas turísticas: la definición de límites, ritmos y medidas de decrecimiento de la oferta de alojamiento turístico

La primera medida fue el establecimiento de “números clausus” al otorgamiento de nuevas autorizaciones previas en función del siguiente modelo territorial dual: mientras para las islas consolidadas turísticamente (Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote) se mantuvo el crecimiento cero, para las denominadas como “islas verdes” (La Palma, La Gomera y El Hierro) se permitió un incremento máximo anual. A su vez, se fijaron límites abstractos y un ritmo de otorgamiento de autorizaciones turísticas previas por parte del Parlamento de Canarias cada tres años a partir de la entrada en vigor de la correspondiente norma legal. Esta perspectiva temporal del crecimiento convirtió a la moratoria turística en una herramienta dinámica: mientras que la primera ley trienal, la 19/2003, constituyó básicamente el instrumento que debió ajustar la ordenación turística regional e insular mediante la aplicación de sus disposiciones adicionales y transitorias, las leyes sucesivas debían constituir normas de programación temporal (por trienios) del proceso de aplicación de las DOT y de calibración de la intensidad de la contención del crecimiento turístico.

Esta provisionalidad sirvió de argumento para sostener que la estrategia de moratoria turística no generaba, por sí sola, derechos indemnizatorios a favor de los afectados. Asimismo, permitió mantener la suspensión del planeamiento urbanístico y del otorgamiento de autorizaciones y de licencias urbanísticas con destino turístico hasta la aprobación de los Planes Territoriales Especiales de las islas consolidadas turísticamente que debían desarrollar las determinaciones

turística de ordenación a escala insular o, en su caso, hasta la adaptación de los instrumentos de planeamiento (general o de desarrollo) a las DOT.

Otra medida de limitación fue la prórroga de la suspensión del otorgamiento de nuevas autorizaciones previas y de aprobación y/o modificación del planeamiento urbanístico. En contraposición con esta medida restrictiva, se previó el otorgamiento de prórrogas excepcionales de autorizaciones previas y licencias urbanísticas para proyectos alojativos. El matiz radicó en que, computando dentro de los citados límites de crecimiento, éstos ni podían iniciarse antes de tres años, ni ultimarse después de diez, salvo los que conllevaran un cambio a una categoría superior.

Una tercera medida fue la insistencia de la caducidad inmediata de las autorizaciones previas otorgadas con anterioridad a la promulgación de la Ley 19/2003 cuando no se hubiera conseguido la correspondiente licencia urbanística y no se reuniesen determinadas condiciones en el momento de aprobación. Esta medida constituyó la solución elegida para evitar las indemnizaciones respecto a las licencias en las que la Administración competente no hubiera cumplido correctamente con el procedimiento de declaración de caducidad.

Relacionado con lo anterior, se arbitró un procedimiento excepcional con el fin de evitar la ejecución de las 736 510 plazas (potenciales y vinculadas tanto al planeamiento urbanístico como a su ejecución) correspondientes a los proyectos autorizados con anterioridad a la Ley 19/2003 y que sus promotores se veían abocados a materializar en un corto período de tiempo para no perder los derechos adquiridos por caducidad de las licencias. Así, se articuló un mecanismo de prórroga de los plazos de las licencias urbanísticas concedidas. De esta manera, la estrategia de contención del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico contemplada en la Ley 19/2003 y las DOT no constituyó únicamente una forma de suspensión del otorgamiento de nuevas autorizaciones para la construcción de nuevas plazas alojativas, sino también un intento para que la ejecución de las licencias con destino a alojamiento turístico en vigor y no ejecutadas quedasen diferidas en el tiempo. El fin último fue que su incorporación al mercado turístico se produjera de modo paulatina en función de la demanda.

Una última medida de contención fue la extinción automática de las licencias urbanísticas y de los proyectos de urbanización en suelos total o parcialmente turísticos que, a fecha de 16 de abril de 2003, no se encontrasen en ejecución e incumplían los plazos de inicio de las obras.

La efectividad de este proceso de contención del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico planteado con el proceso de moratoria turística fue indudable. Considerando la

posibilidad de que un total de 215 388 plazas turísticas podían incorporarse al mercado turístico (Tabla 1), lo que hubiera supuesto un incremento hasta 569 823 plazas respecto a las registradas a 31 de diciembre de 2000, el “efecto evasivo” de la propia moratoria turística y sus determinaciones de decrecimiento —en concreto, las relativas a la caducidad de los derechos urbanísticos cuando se hubieran incumplido deberes o plazos— provocaron que 143 133 plazas no se ejecutasen. Éstas se correspondieron tanto con proyectos netamente especulativos que no se habían materializado al desaparecer las plusvalías o que están esperando a una mejor coyuntura económica para hacerlo, como con plazas compensadas por las que habían “salido” del mercado durante el proceso de moratoria turística. El resultado fue que, según los datos del Instituto Estadístico de Canarias, de las 371 439 plazas turísticas existentes en 2000 se pasó a 427 263 en 2010, lo que supuso un incremento de 60 994 plazas, esto es, un 16,7 %. Además, durante la primera (2001–2003) y segunda (2003–2009) etapa del proceso de moratoria turística, los datos de Turidata muestran un aumento de 53 802 plazas respecto al año 2001. Estas plazas respondieron básicamente a dos fases del proceso (Tabla 1): por un lado, las que se incorporaron al mercado alojativo durante la primera etapa (el 61,2 %), correspondiéndose con las derivadas de las autorizaciones turísticas previas otorgadas con anterioridad al año 2001, las derivadas por los efectos de la propia moratoria turística, en concreto, el “efecto llamada” que provocó una solicitud acelerada de licencias, así como con la “construcción preventiva”, entendida como la materialización de las concedidas ante el riesgo de no poder ejecutarse por la puesta en marcha de dicha estrategia; y por otro lado, las que se ejecutaron durante el mismo y que respondieron a la propia dinámica del proceso de moratoria (el 38,8 %).

Tabla 1. Resumen del número de plazas alojativas autorizadas antes y durante el proceso de moratoria turística

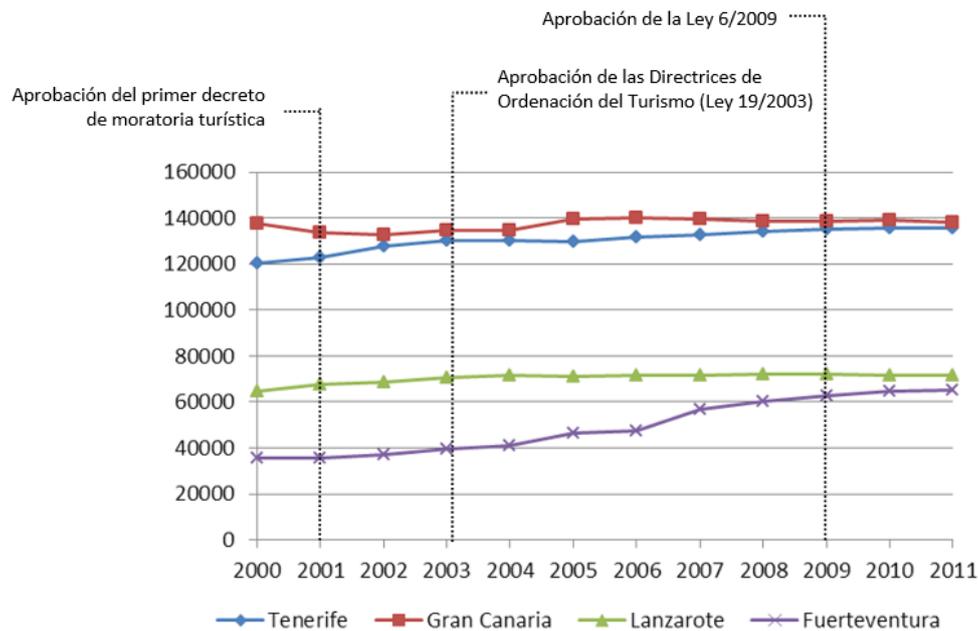
Plazas alojativas autorizadas antes de la moratoria turística	Con autorizaciones previas otorgadas entre 1998-2000	131 869
Plazas alojativas autorizadas durante la moratoria turística	Con autorización previa otorgada al amparo de las excepciones del Decreto 4/2001	40 279
	Con autorización previa otorgada al amparo de la Ley 19/2003	20 401
	Plazas otorgadas al amparo de su declaración como “de interés general) en virtud de la Ley 19/2003	5737
	Plazas derivadas de los recursos estimados por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias	17 102
Total		215 388

Fuente: elaboración propia a partir de Turidata / Instituto Estadístico de Canarias

Por consiguiente, la efectividad de la estrategia de moratoria turística y, en este caso, de la Ley 19/2003, sobre el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico resulta indudable, al impedir que se ejecutasen 143 133 plazas. Para comprobar esta afirmación debemos partir de la posibilidad real que un total de 215 388 plazas turísticas pudieron incorporarse al mercado turístico, al tratarse de plazas que habían obtenido la preceptiva autorización previa antes (el 61,2 % de las plazas) o durante (el 38,8 %) el proceso de moratoria turística por alguno de los procedimientos especificados en la tabla 1. En la medida en que eran plazas susceptibles de entrar en el mercado turístico en cualquier momento, existió la posibilidad, al menos teórica, de que la capacidad alojativa se incrementase hasta 569 823 plazas respecto a las registradas a 31 de diciembre de 2000. De esta manera, según los datos del Turidata, de las 350 484 plazas turísticas existentes en 1999 se pasó a 427 182 en 2009; ello supuso un incremento del 21,7 %; ello muestra el efecto “rompeolas” de la moratoria turística. Algunos de los factores explicativos de esta situación son el “efecto evasivo” de la propia moratoria turística, la eficacia de sus determinaciones —en concreto, las relativas a la caducidad de los derechos urbanísticos cuando se hubieran incumplido deberes o plazos—, la sobrevaloración de las estimaciones de crecimiento de la capacidad alojativa a corto plazo, la compensación de las plazas turísticas, sobre todo, extrahoteleras, que salieron oficialmente del mercado por otras tantas que entraron al mismo, y, sobre todo, la propia dinámica del mercado turístico. Esta última no dejó de tener un comportamiento expansivo hasta 2008, lo cual determinó que los proyectos netamente especulativos —sin relación directa con la dinámica del sector— no se materializaron al desaparecer las plusvalías o se dejaron para hacerlo en una mejor coyuntura económica.

No obstante, considerando que cada isla ha tenido su propia dinámica (Figura 1), existe un factor que distorsionó la eficacia de la estrategia de moratoria turística a escala regional; nos referimos al comportamiento de Fuerteventura. La dinámica de esta isla desvirtuó sobremedida la tasa de crecimiento de la oferta de alojamiento turístico regional: mientras el incremento medio de Tenerife, Gran Canaria y Lanzarote fue de 2,4 %, el de Fuerteventura fue del 44,4 %. Indudablemente, la moratoria turística aplicada en Lanzarote en 1991 incentivó el trasvase hacia Fuerteventura de inversiones económicas, en concreto, las derivadas de la Reserva para Inversiones de Canarias, con la consiguiente construcción “masiva” de establecimientos de alojamiento turístico, que se vio auspiciado por unos ayuntamientos excesivamente condescendientes que la facilitaron (Simancas, 2009a).

Figura 1. Evolución del número de plazas alojativas en las islas turísticamente consolidadas (1995–2009)



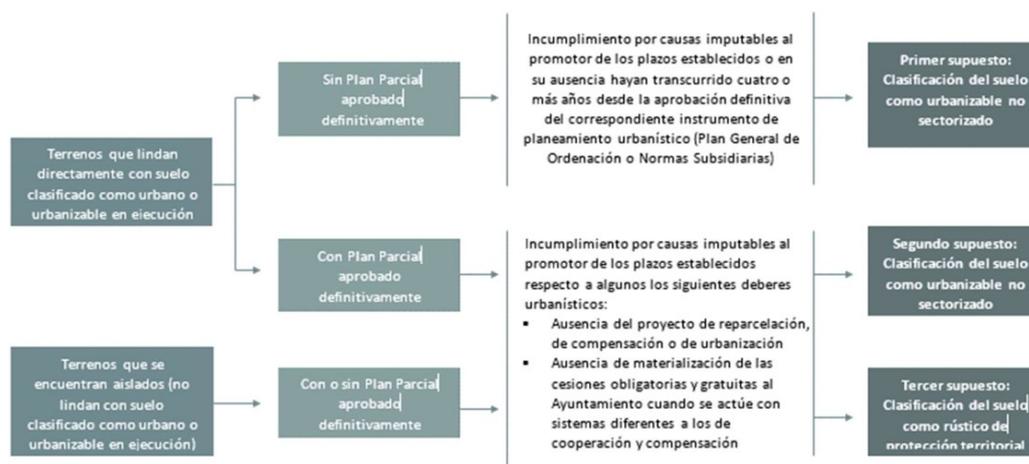
Fuente: ISTAC

3.2 La moratoria territorial: la desclasificación y recategorización de los suelos urbanizables o aptos para urbanizar

La moratoria turística se planteó desde la necesidad de evitar la consolidación de situaciones que dificultasen o impidiesen la adaptación del planeamiento urbanístico a las DOT y, por tanto, su efectividad (Domínguez, 2010). Para ello, las Disposiciones Adicionales y Transitorias de la Ley 19/2003 plantearon la desclasificación y recategorización de suelos clasificados como urbanizable o apto para urbanizar afectos total o parcialmente al destino turístico en relación a dos supuestos: por un lado, cuando el suelo no dispusiera a la entrada en vigor de la Ley 19/2003 de un plan parcial aprobado definitivamente o los plazos establecidos al efecto se hubieran incumplido por causa imputable al promotor, quedando clasificado como urbanizable no sectorizado; y por otro, cuando el plan parcial estuviera aprobado, pero los plazos establecidos respecto a algunos deberes urbanísticos se hubieran incumplido por causa también imputable al promotor. Se trataron de dos medidas cautelares de presión a los titulares para que reformulasen los planes parciales con destino total o parcial turístico, aprobados definitivamente con anterioridad a la LOT y, sobre todo, para que los suelos urbanizables turísticos no sectorizados se adecuasen al sistema de ordenación territorial vigente. Como se puede apreciar, se trató de una medida que “castigó” la ejecución por parte del titular y/o del promotor privado cuando la norma lo facultaba para ello, en concreto, las mencionadas “licencias en cartera”.

Para ello, estas reclasificaciones se hicieron en función de alguno de los tres supuestos de inactividad imputables al promotor privado considerados en la Figura 1.

Figura 2. Supuestos de clasificación de los terrenos designados como suelo urbanizable o apto para urbanizar con destino total o parcialmente turístico en urbanizable no sectorizado o rústico de protección territorial



Fuente: elaboración propia a partir de Disposición Adicional Cuarta 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

Las sucesivas revisiones y adaptaciones en cascada de los diferentes instrumentos de ordenación territorial relativos tanto a la propia Ley 19/2003, a los Planes Insulares de Ordenación y a los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística, como la adaptación plena de los planes generales de ordenación al TRLOTENC, también funcionaron como medidas de suspensión. Ello se debió a que un importante volumen de suelos clasificados y "congelados" en su desarrollo perdieron la condición de susceptibles de urbanizarse y/o edificarse, incluyendo los que se "salvaron" de las reclasificaciones de la Ley 19/2003. Así, se diseñó una estrategia que, aunque no se reconoció expresamente, posibilitó que los suelos y parcelas afectadas estuvieran más próximos a una situación de privación y, sobre todo, extinción de los derechos adquiridos, que a la simple paralización temporal de su ejercicio. En cierta medida, se trató de una medida preventiva dirigida a evitar la posible avalancha de solicitudes de indemnizaciones por vulneración de la autorización declarativa de derechos que suponían las licencias urbanísticas otorgadas.

Lo mismo sucedió con la suspensión del planeamiento urbanístico y de la concesión de licencias, con los consiguientes efectos directos sobre los suelos que no estaban afectados por los cambios de clasificación y categorización previstos en la Disposición Adicional Cuarta, al no constar que se hubiesen incumplido los deberes urbanísticos señalados en la misma como presupuesto necesario para su aplicación. Se estableció que el desarrollo urbanístico no podía producirse sobre esos suelos, aun existiendo plan parcial y acreditado el cumplimiento de los deberes urbanísticos por los promotores, hasta tanto no se aprobaran los planes señalados en la Disposición Transitoria; en este sentido, hay que destacar la inactividad del Gobierno de Canarias en relación con las modificaciones de los planes generales municipales afectados. Esta medida paralizó 54 896 nuevas plazas turísticas previstas en los instrumentos de planeamiento urbanístico de Fuerteventura.

Como se desprende del Acuerdo del Gobierno de Canarias de 29 de julio del 2004 que asumió el "Informe al Parlamento de Canarias de los cambios operados en la clasificación y categoría de los terrenos clasificados como suelo urbanizable o apto para urbanizar con destino total o parcialmente turístico, como resultado de la aplicación de las determinaciones de la Disposición Adicional 4ª de 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", elaborado por la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, estas medidas sirvieron para reclasificar, al menos, 213 sectores de suelo urbanizable o apto para urbanizar clasificados pero no desarrollados. Ello supuso la supresión de unas 7100 hectáreas de suelo urbanizable turístico o turístico-residencial, con la consiguiente eliminación de 7102 plazas alojativas turísticas. Este dato contrasta con el aportado por el presidente del Gobierno de Canarias en su Discurso del Debate sobre el Estado de la Nacionalidad de marzo de 2005, que, en relación con la aplicación de las DOT, planteó "la desclasificación de más de 60 millones de metros cuadrados de suelo turístico-residencial que no había sido desarrollado urbanísticamente, donde hubieran podido construirse más de 240 000 plazas turísticas y 171 000 plazas de segundas residencias". A pesar de ello, la tasa de crecimiento de la superficie ocupada por las áreas turísticas de litoral de las islas consolidadas turísticamente de Canarias fue del 56,6 % entre 1998 y 2009 (García, 2014), pasando a ocupar el 1,8 % de la extensión total regional.

4 Las determinaciones de la estrategia de decrecimiento de la moratoria turística como un proceso de captura del regulador

Si bien la moratoria turística fue un proceso de gobernabilidad y apropiación de la gestión del turismo desde lo público, su formulación y desarrollo no quedó exenta de las disfuncionalidades y efectos contraproducentes, como la injerencia de ciertos actores privados, que vieron una oportunidad para utilizar a su favor algunas de las medidas y herramientas de contención del crecimiento. Estos entendieron que el escenario de sobreoferta descrito era susceptible de generar una situación de saturación, con el consiguiente menoscabo de los principales indicadores del negocio turístico y de la rentabilidad empresarial (llegadas de turistas, número de pernoctaciones, estancia media, gasto e índices de ocupación, ingreso medio diario por habitación disponible, etc.), el deterioro de la imagen del destino, etc. Así, se volvió al recurrente error de las estrategias de desarrollo sostenible de considerar que los resultados económicos compensan los conflictos sociales y ambientales (Thiel & Navarro, 2018).

Por tanto, la moratoria turística canaria generó “perjudicados” y “ganadores”. Los primeros fueron aquellos actores que no pudieron intervenir en el proceso de toma de decisiones para “hacer valer” sus demandas, al carecer del poder necesario. Los segundos fueron un grupo de empresarios turísticos y promotores urbanísticos que influyeron decisivamente sobre el poder ejecutivo (captura del regulador), ejerciendo una presión en la toma de decisiones, dándose, por tanto, una redefinición interesada del modelo alojativo. Se trató de un grupo de empresarios turísticos que, en su mayoría, se encontraban posicionados en el mercado turístico, con la consiguiente información asimétrica, así como promotores urbanísticos que no habían materializado las autorizaciones previas turísticas obtenidas y disponían de suelo urbano. De esta manera, las medidas de decrecimiento alojativo favorecieron la defensa exclusiva de unos intereses concretos y particulares del sector turístico, en concreto, la de los agentes afectados, los “empresarios de la política”, a los que se hizo una consulta restringida. Estos aprovecharon su capacidad para influir de forma sustancial y a través de alguna forma de cabildeo en el diseño y formulación de algunas de esas medidas de decrecimiento, que les permitía proteger su posición en el mercado, guardar sus intereses y avanzar en sus objetivos. Así, se convirtieron en un grupo de privilegiados, que se comportaron como *definitive stakeholders* (Mitchell et al., 1997), al influir decisivamente con su poder sobre las decisiones técnicas y políticas. Ello provocó que ejercieran su poder para incidir en la toma de decisiones relativas a las medidas de contención del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico, que se adecuasen a sus

intereses y limitasen a los operadores que podían acceder al mercado. Podemos identificar cuatro medidas de decrecimiento, de las que ese grupo se benefició y que, en algunos casos, participaron en su propuesta.

4.1 Los beneficiados de la decisión de la construcción de una modalidad de establecimiento alojativo

El Decreto 4/2001 proporcionó la cobertura legal necesaria para las autorizaciones turísticas previas y para prohibir la concesión de nuevas con la excepción a la construcción de hoteles con categoría mínima de cuatro estrellas que contasen con un tipo de la oferta complementaria de ocio (campo de golf, puerto deportivo o complejo temático o de salud). Esta no sólo se planteó con el fin de habilitar una alternativa a la materialización de las expectativas empresariales, sino también de cualificar el modelo de alojamiento turístico. Así, el crecimiento de la oferta alojativa se limitó exclusivamente a la “gama alta” de los alojamientos turísticos (Marrero & Santana, 2013).

Esta estrategia pretendió la búsqueda de la competitividad del destino turístico a través de un proceso ascendente en la cadena de valor a través del alejamiento de las actividades con bajas barreras de entrada, en las que la competitividad debía residir esencialmente en los costos de producción. También se proyectó como una operación de reposicionamiento hacia aquellos alojamientos que posibilitaban la captación de nichos de mercado de mayor valor añadido, con el consiguiente impacto positivo sobre los citados indicadores del negocio turístico y de la rentabilidad empresarial, y en los que aplicar estrategias de *upgrading*. En este sentido, estos alojamientos debían servir de referencia y dotar prestigio al destino, llegando, incluso, a convertirse en su imagen promocional. Sin embargo, esta decisión limitó el número de promotores que podían desarrollar y gestionar este tipo de hoteles, a la vez que, como apunta Blanco (2019), supuso un encarecimiento —y la consiguiente *elitización*— de la oferta existente.

Si bien la introducción a esta excepción a la prohibición de la construcción de nuevos alojamientos turísticos podría ayudar a alcanzar un nivel óptimo de competencia entre las empresas al incentivar la innovación, en la práctica, fue susceptible de desalentar los esfuerzos de innovación y renovación de los propietarios/gestores de la oferta alojativa existente. Así, la cualificación del producto turístico pretendido resulta en sí mismo una limitación a las empresas establecidas, pues sólo se permitió la ejecución de proyectos más innovadores a los existentes (Chapman & Speake, 2011).

4.2 Los beneficiados del establecimiento de estándares turísticos

El Decreto 10/2001, por el que se regularon los estándares turísticos, definió una ratio alojativo mínimo de m² de parcela por plaza turística y de los parámetros relativos a las infraestructuras, los equipamientos, la edificabilidad y las alturas, generando una relación entre la capacidad y las dimensiones físicas de los nuevos establecimientos de alojamiento turístico. El resultado fue un cambio en la morfología de los alojamientos turísticos, abandonando el modelo edificatorio vertical en bloque predominante hasta ese momento, dando lugar a los hemos denominado como “hoteles horizontales” (Simancas et al., 2018).

El efecto directo de esta nueva morfología de establecimientos alojativos turísticos ha sido un incremento del tamaño medio de las parcelas; así, se ha pasado de parcelas de 0,5 hectáreas en la década de los setenta y por encima de la hectárea en los ochenta, a entre las 3 y 4 hectáreas, con lo que un solo hotel horizontal ocupa el mismo espacio que siete u ocho alojamientos en los años setenta (García, 2014). A su vez, se ha pasado de promociones de pequeño o mediano tamaño (entre las 100 y 500 plazas) a otras con capacidades alojativas superiores; ello explica que un menor número de alojamientos, pero de mayores dimensiones, se han incorporado al mercado tras la promulgación del Decreto 10/2001.

En la medida en que el cumplimiento de todos los estándares era obligatorio para la obtención de la autorización previa administrativa, esta medida era preceptiva para habilitar la concesión de la licencia municipal de obras para la construcción de alojamientos turísticos, estos estándares alojativos se convirtieron en una barrera de entrada al mercado turístico desde una doble perspectiva.

La primera se refiere a que benefició al grupo de privilegiados que disponían de las parcelas con esas características. Dado que el tamaño medio de las parcelas aún vacante en el suelo consolidado de las treinta y seis áreas turísticas de Canarias era de 0,53 hectáreas, muy por debajo de las necesidades de superficie del nuevo modelo de alojamiento turístico y que sólo cuatro superan el valor de una hectárea de superficie media (García, 2014), tales parcelas estaban ubicadas fundamentalmente en las periferias de dichas áreas donde hasta ese momento no se había producido un desarrollo turístico o donde aún era incipiente, con el consiguiente consumo de suelo.

La segunda se relaciona con el hecho de que, en la medida en que estos estándares acentuaron los exigidos hasta ese momento, su cumplimiento fue susceptible de convertirse en escollos infranqueables o hándicaps que condicionaron los procesos cuando los establecimientos de

alojamiento turístico no los cumplen, pasando a estar “fuera de ordenación”, supeditados a la negociación individual de excepciones y dispensas o necesitados de alguna reforma legal que reconociera la particularidad de determinados casos (por ejemplo, el conjunto de establecimientos edificados siguiendo parámetros de normas anteriores) o zonas (por ejemplo, alojamientos vinculados a proyectos de renovación de una determinada área turística). Esta situación sucedió con un elevado número de alojamientos turísticos que pretendieron renovarse, condicionados por su estructura física.

4.3 Los beneficiados de la limitación del suelo urbanizable de uso turístico

Las medidas de la moratoria turística redujeron la disponibilidad de suelo calificado como turístico. Así, tomando como referencia un informe de la empresa pública Gesplan (2012), ésta era de 54 376 355 m² en el año 2011, siendo susceptible de acoger 148 564 plazas turísticas, con una distribución insular dispar: mientras que Tenerife y Gran Canaria concentraba el mayor número (36,2 % y 35,5 %, respectivamente), Fuerteventura (18,2 %) y Lanzarote (10 %) eran las que acumulaban un menor volumen. Dicha reducción también fue desigual por islas; así, mientras la disponibilidad de suelo turístico en Tenerife pasó de 163 285 a 53 832 plazas, en Gran Canaria pasó de 53 519 a 52 767. Esta escasez de suelos urbanizables de uso turístico y urbano no consolidado ya clasificados los convirtió en elementos claves y determinantes en la selección de los agentes que podían construir nuevos alojamientos turísticos, al limitar la posibilidad únicamente a los propietarios de las parcelas ubicadas en los mismos.

Esas cifras también determinaron los umbrales máximos de plazas susceptibles de incorporarse a corto, medio y largo plazo en el mercado regional e insular: mientras que 10 536 plazas turísticas podían materializarse a corto plazo en Gran Canaria, al tratarse de un suelo que presenta un alto grado de consolidación de los servicios urbanísticos, 10 851 y 31 380 lo podían hacerlo a medio y largo (más de cuatro años) plazo, respectivamente. Por su parte, 7434 y 19 619 plazas podían entrar en el mercado a medio y largo plazo en Fuerteventura. Tenerife era la isla con un mayor número de plazas turísticas sin ejecutar, seguida de Gran Canaria (36 %), Lanzarote (34 %) y Fuerteventura (21 %).

4.4 Los beneficiados de la judicialización de la estrategia de decrecimiento turístico

Como ya se ha comentado, las mencionadas medidas reclasificadoras se plantearon sin alusiones normativas a eventuales consecuencias indemnizatorias. Esta decisión se articuló en dos argumentos.

El primero se sustentó en la premisa de que no suponía una intervención ablativa de derechos consolidados sobre los suelos objeto de desclasificación, sino sobre meras expectativas urbanísticas derivadas del tercer boom turístico (Fajardo, 2006). Se partió de la premisa de que tales cambios de clasificación del suelo no conllevaban la patrimonialización automática del derecho a urbanizar, en cuanto la propiedad del suelo es estatutaria y su mera clasificación como urbanizable no la supone, siendo la ordenación urbanística la que añade artificialmente su contenido natural. De esta manera, esa patrimonialización de los aprovechamientos urbanísticos se produce cuando los propietarios participan en el proceso urbanizador y como contrapartida a los deberes que se le imponen. Por tanto, las facultades urbanísticas se adquirirían a medida que se fueran cumpliendo los deberes legales y las cargas derivadas de esa ordenación. Así, los propietarios incorporaban únicamente los contenidos artificiales a su patrimonio cuando éstos se han cumplido, añadiéndose a su derecho inicial, o lo que es lo mismo, el derecho a los aprovechamientos urbanísticos previstos en la ordenación se adquiere sólo cuando el plan hubiera llegado a “la fase final de realización” o su ejecución no fuera posible por causa imputable a la Administración. Por esta razón, únicamente la modificación del planeamiento conllevaba la lesión de un derecho ya adquirido. Lo mismo sucede con los suelos que pasaron a la categoría de no sectorizado, al mantener su clasificación como urbanizable y no disminuir su aprovechamiento urbanístico; en este caso, la postergación de su sectorización y del consiguiente derecho a urbanizar se produjo en función de los objetivos de sostenibilidad territorial contemplados en las Directrices Generales 67 y 68.

El segundo argumento se fundamentó en que, aunque las medidas de la Ley 19/2003 suponían una limitación legal del contenido de la propiedad, no implicaban expropiaciones de ningún derecho de materialización de las autorizaciones turísticas previas (Fajardo, 2006).

Ambos argumentos se sustentaron en el ya comentado hecho de que la moratoria turística suponía una suspensión temporal del ejercicio de la facultad edificatoria con destino alojativo turístico, al delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social y las exigencias de la planificación económica de acuerdo con el interés general. Esta circunstancia cambió cuando el Gobierno de Canarias no desarrolló las medidas contenidas en las Disposiciones Adicionales y Transitorias de la Ley 19/2003 durante la VI Legislatura (2003–2007) (Simancas, 2019b). Ello convirtió a la moratoria turística en lo que Villar (2009) ha denominado como “derecho ornamental o ceremonial”, al transformarla en un “derecho no aplicado” o “simbólico” (Villar, 2009). Uno de sus efectos fue que las medidas de contención

del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico contempladas en ambas Disposiciones y que tenían inicialmente un carácter provisional, temporal y transitorio, al ceñirse únicamente al primer trienio siguiente a la aprobación de la Ley 19/2003, en la práctica, resultaron estáticas e indefinidas por la inactividad, quizás interesada, del citado Gobierno de Canarias. Ello provocó la paralización sine diem de los aprovechamientos urbanísticos. Los resultados fueron las cinco sentencias de los recursos contencioso-administrativos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, así como las 54 peticiones de indemnizaciones formalizadas ante la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias.

Las cinco sentencias dejaron prejuzgado que las medidas autonómicas de contención del crecimiento turístico de la Ley 19/2003 daban lugar a una responsabilidad patrimonial del Gobierno de Canarias por los daños y perjuicios derivados de la paralización de sendos proyectos turísticos. Los recurrentes fueron titulares de derechos adquiridos en relación con dos supuestos: por un lado, de autorizaciones previas que no deseaban materializarlos, debido, sobre todo, a la coyuntura económica del momento; y por otro, de aprovechamientos y derechos urbanísticos consolidados en los suelos urbanos y urbanizables sectorizados y ordenados con destino total o parcialmente turísticos, no desclasificados o descategorizados y no desarrollados. Llama la atención que catorce reclamaciones de responsabilidad patrimonial interpuestas en forma de recursos contencioso-administrativos contra el Gobierno de Canarias y que dieron lugar a las citadas cinco sentencias, se correspondieron a promotores urbanísticos (Simancas, 2019b). Lo mismo sucede con el hecho de que, a excepción de uno, todos se presentaron en la misma fecha, el 15 de abril de 2004 y, por tanto, un día antes de que se cumpliera un año de la entrada en vigor de la Ley 19/2003. El objeto principal de estos recursos fue la estimación de la reclamación por indemnización de los daños y perjuicios causados por la paralización o congelación indefinida de sus respectivos proyectos turísticos por los bloques normativos de la primera (los Decretos 4/2001 y 126/2001, y la Ley 6/2001) y, sobre todo, de la segunda moratoria turística (Ley 19/2003), con las consiguientes suspensiones de licencias (6) o reclasificaciones de suelo (8) (Simancas, 2019b). Como se puede apreciar, el problema no radicó en un defecto del instrumento (las DOT) y de la norma (la Ley 19/2003) — y, por ende, por la moratoria turística—, que quedaron ajenas al objeto de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial cursadas. Por el contrario, se centraron en las Disposiciones Adicionales y Transitorias de Ley 19/2003, en concreto, aquéllas que incidían de pleno en las clasificaciones del suelo para introducir ope legis desclasificaciones de sectores, en las medidas

de caducidad de autorizaciones previas y licencias urbanísticas, así como en la prórroga de la suspensión del otorgamiento de nuevas autorizaciones y de aprobación y/o modificación del planeamiento turístico. Las sentencias acreditaron la existencia del daño, reconociendo el derecho de compensación por la existencia de una clara lesión patrimonial en aras del interés general interpretado por la Administración y que los recurrentes no estaban obligados a soportar por la paralización *sine die* sin mediar la correspondiente indemnización. Esta se cuantificó en 339 791 076 euros (23 979,6 euros por plaza paralizada) en el caso de tres de los recursos, relegando el de los otros dos casos a la fase de ejecución. Los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma y los propios promotores presentaron recursos de casación ante el Tribunal Supremo, anulando la decisión del Tribunal Superior de Justicia de Canarias o ratificándola cuando desestimaba el derecho de indemnización.

Las 54 solicitudes de indemnizaciones resultaron de la solución habilitada en la Ley 6/2009. Posibilitó que los titulares de los derechos optasen por la desclasificación de los suelos, transformándolos en rústicos de protección territorial –saliendo, por tanto, del mercado turístico– durante un plazo mínimo de cinco años, con la consiguiente indemnización a cargo de la Administración autonómica. Esta alternativa no sólo debía contribuir al propósito del Gobierno de Canarias de habilitar un instrumento dirigido a evitar nuevas reclamaciones de indemnizaciones por la vía judicial, sino, sobre todo, a limitar sus cuantías. Por tanto, se planteó como un mecanismo para evitar que el Tribunal Superior de Justicia de Canarias fuera el único con potestad para regularlas. Para ello se recurrió al denominado “método residual dinámico”, en el que el valor del suelo con derechos urbanísticos consolidados se estimó en función de los costes de urbanización realizados, en lugar de las expectativas de ganancias que podían haber obtenido su titular o por la edificabilidad permitida. La cuantía de las indemnizaciones ascendió a 778 364 536 euros. La totalidad de estas solicitudes fueron desestimadas, debido a que sus promotores no acreditaron la titularidad del suelo y el destino turístico, no lo habían desarrollado por causas no imputables a la moratoria turística, los derechos urbanísticos no estaban consolidados, fundamentalmente por falta de plan parcial, o las solicitudes se presentaron fuera de plazo.

Por consiguiente, las medidas de decrecimiento turístico generaron procesos de *rent seeking* y, por ende, “buscadores de rentas”, en forma de indemnizaciones por parte de la Hacienda Pública canaria. Los empresarios pudieron obtener unos importantes beneficios por dejar de ejercer una actividad que, quizás, no hubiesen emprendido en plena crisis de oferta y

demanda, o lo que es lo mismo, la no construcción del alojamiento turístico —y, por ende, la no materialización de su derecho— fue más rentable que si se hubiera hecho. De esta manera, el mantenimiento de la moratoria turística le resultó más beneficioso que su derogación.

5 Conclusiones

La moratoria turística canaria constituyó una decisión gubernamental adoptada con la clara intención de modular las expectativas de crecimiento de la oferta de alojamiento turístico. Se insertó en un proceso de gobierno del turismo desde su ordenación territorial y, por tanto, en un intervencionismo reglamentista en lugar de la desregulación liberalizadora la lógica del *laissez faire, laissez passer* inherente al tercer boom turístico. Para ello contuvo medidas de contención y limitación del crecimiento, e incluso, de decrecimiento. Estas aproximaron a la moratoria al paradigma del poscrecimiento turístico.

Desde la perspectiva de introducir racionalidad al modelo de desarrollo turístico, esas medidas se articularon y justificaron en relación con la sostenibilidad territorial de los espacios insulares. Se trató de una postura novedosa, en cuanto “las referencias realizadas en la legislación autonómica de ordenación del turismo, incluyendo la canaria, a la sostenibilidad en materia de turismo, en muchas ocasiones, no exceden de objetivos programáticos con una plasmación real en su articulado ciertamente deficiente” (Villanueva, 2012, p. 7). Además, constituyó un cambio radical en el modelo turístico canario, al incidir en sus objetivos y bases de su éxito, articulados tradicionalmente en torno a la cantidad de flujos turísticos y la mera rentabilidad económica y, por tanto, al término de crecimiento y no de desarrollo. Asimismo, posibilitó la integración en el modelo turístico canario de tendencias y conceptos que, en aquel momento, comenzaban a plantearse como elementos de gestión de los destinos turísticos, pudiendo destacar tres cuestiones.

La primera se refiere a que, junto a la habitual consideración de que el mercado no iba a corregir los fallos y la necesidad de considerar las condiciones de vida de la población local afectadas de forma negativa por el turismo (Baute & De Souza, 2001), las medidas de contención y decrecimiento de la oferta de alojamiento turístico se justificaron en función de la necesidad de incorporar criterios de sostenibilidad al desarrollo territorial del turismo (García, 2003). De esta manera, los discursos del capitalismo social se fusionaron con los planteamientos sobre sostenibilidad en turismo, reconceptualizando aspectos como el desarrollo e incorporando cuestiones como la dimensión territorial del turismo, las externalidades negativas, los procesos

de reestructuración de las áreas turísticas, etc. Sin embargo, la imprecisión y ambigüedad del paradigma de la sostenibilidad del turismo y el conveniente uso semántico que del término hicieron en aquel momento distintos grupos involucrados en el proceso de moratoria turística lo convirtieron en un argumento político mercadotécnico, con la consiguiente degradación conceptual (Blázquez, 2014).

La segunda se vincula con la consideración de que el mantenimiento y, sobre todo, el incremento de la competitividad turística debía producirse vía cualificación, diversificación y diferenciación de la oferta, cuestiones que, en aquel momento, comenzaban a introducirse en los discursos políticos y debates mediáticos. De esta manera, la “competitividad territorial en el sector turístico” (Vera et al., 2010) se proyectó como el mainstreaming de la política turística, incorporando uno de sus elementos conceptuales básicos: el establecimiento de límites globales (de cada ámbito territorial), temporales (determinación de ritmos y umbrales de crecimiento) y de consumo de suelo en función de la capacidad de carga, la cual se eligió como la herramienta de articulación de las decisiones en materia de crecimiento de la oferta de alojamiento turístico. De esta manera, las medidas de decrecimiento ni significaron la debacle para el turismo (López et al., 2022), ni el antiturismo (Blanco, 2019).

La tercera cuestión se relaciona con la aproximación del destino a las trayectorias de reestructuración de la etapa regeneración de los destinos a las que Sanz y Antón (2014) se refieren en relación con la evolución de los destinos. En este caso concreto, se relaciona con la idea de Ritchie y Crouch (2003) de que la competitividad es ilusoria sin sostenibilidad, en cuanto la primera se debe lograr sin poner en peligro la segunda (Pulido & Pulido, 2015); desde este punto de vista, la moratoria turística constituyó una política pública de regeneración del destino. Así, se estableció una estrecha relación entre sostenibilidad y competitividad desde la necesidad de establecer una política de desarrollo turístico que permita la gestión adecuada de los recursos, puesto que difícilmente un destino podía mantener su posición en el mercado si estos se degradan (Sancho, 2005). Por tanto, la sostenibilidad se convirtió en la principal ventaja competitiva del destino, aproximándose al concepto de “competitividad sostenible” (Hassan, 2000), entendida como su capacidad para crear e integrar productos con valor añadido que protege sus recursos y, al mismo tiempo, mantiene su posición competitiva. De esta manera, la moratoria turística contribuyó a que este destino fuera más resiliente.

Si bien estas cuestiones justificaron la necesidad de implementar medidas duras de limitación y contención del crecimiento turístico, en la práctica, fueron argumentos meramente semánticos en

cuanto no fueron el fin último. En este sentido, tales medidas enmascararon la presión e injerencia de un grupo de actores privados en su propuesta y diseño. De esta manera, el proceso técnico de búsqueda de decisiones óptimas al crecimiento incontrolado de la oferta de alojamiento turístico se vio matizado por la negociación y el acuerdo entre los actores públicos y privados que intervinieron en ese momento de toma de decisiones previo a la aplicación de la moratoria turística, hasta el punto que determinadas medidas “a la carta” dieron respuestas a presiones del empresariado. Esto convirtió a la moratoria turística en una estrategia de regulación pública del mercado turístico a medida (*yardstick regulation*), con la consiguiente imposición de reglas generales de juego en un doble sentido: por un lado, la creación de barreras legales de entrada para nuevos operadores (competidores) que pudieran llegar con los recursos, capacidades e intensidades necesarias (Hernández et al., 2015), con lo que se protegieron a los ya establecidos –asumiendo el riesgo de restringir su propia expansión– y la competencia se redujo; y por otro, el establecimiento de unas limitaciones y restricciones dirigidas a inducir la salida de los que, por diversas razones, no podían adaptarse al nuevo modelo alojativo, con la consiguiente eliminación de la eventual competencia. Este uso de la moratoria por parte de esa élite de empresarios-promotores turísticos con poder de influencia sobre las decisiones políticas y técnicas fue susceptible de incrementar las desigualdades (Bianchi, 2004) poniendo en peligro el potencial de un modelo de turismo sostenible. Lo mismo sucede con los elevados costos sociales derivados de las relaciones entre agentes públicos y privados que conllevan una captura regulatoria, una búsqueda de rentas y el clientelismo (Bianchi, 2004; Bramwell, 2006), que, a su vez, comprometen el éxito de la política pública (Hernández et al., 2015).

Por consiguiente, junto a sus fortalezas, las políticas de decrecimiento presentan efectos contraproducentes, en cuando su ideario genérico e instrumentos son susceptibles de ser utilizadas de manera interesada y partidista por parte de grupos minoritarios especializados en la externalización de los impactos negativos del turismo sobre otros sectores sociales y en la exclusión de la sociedad civil de los procesos de toma de decisiones (Mantecón & Huete, 2021). Esto las aproximó a procesos de captura del regulador y, por tanto, a la protección de los intereses de las empresas establecidas, restringiendo la competencia.

Esta instrumentalización de las políticas públicas turísticas explica la consideración crítica del turismo como impulsor de las dinámicas más agresivas del capitalismo (Fletcher, 2011; Castañeda, 2012; Ateljevic, 2020). Sin embargo, el problema no radicó en las medidas de contención y decrecimiento turístico, sino del uso que unas partes interesadas o alianzas de

grupos de interés hicieron en beneficio propio, aprovechando su capacidad (poder) para influir de forma sustancial, a modo de lobby, en los resultados de la política pública de la moratoria turística.

Agradecimientos: Este trabajo es resultado del proyecto denominado "La sostenibilidad de la regeneración urbana en las áreas turísticas maduras de litoral" (TUR-RETOS2022-087), concedido por la Secretaría de Estado de Turismo, en el marco de las ayudas de la Unión Europea EU en virtud de la Orden ICT/1521/2021, del 4 de mayo.

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

Bibliografía

Andriotis, K. (2018). *Degrowth in tourism: conceptual, theoretical and philosophical issues*. CABI Publishing.

Ateljevic, I. (2020). Transforming the (tourism) world for good and (re)generating the potential 'new normal'. *Tourism Geographies*, 22(2013), 1-9.

<https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1759134>

Baute, L., & De Souza, A. (2001). *Avance de las Directrices de Ordenación del Turismo*. Gobierno de Canarias.

Bianchi, R.V. (2004). Tourism restructuring and the politics of sustainability: A critical view from the European periphery (the Canary Islands). *Journal of Sustainable Tourism*, 12(6), 495-529.

<https://doi.org/10.1080/09669580408667251>

Blanco, A., Fletcher, R., & Blázquez, M. (2023). Decrecimiento justo vs. decrecimiento fake. In M. Simancas, R. Hernández & N. Padrón (Coord.), *Transición hacia un Turismo Sostenible Perspectivas y propuestas para abordar el cambio desde la Agenda 2030* (pp.37-43). Fundación Fyde CajaCanarias

Blanco, A., Pons, G., Blázquez, M., Navalón, R., & Troitiño, L. (2020). La sostenibilidad turística a debate. In G. Pons, A. Blanco, R. Navalón, L. Troitiño & M. Blázquez (Eds.), *Sostenibilidad turística: overtourism vs undertourism* (pp. 11-20). Societat d'Història Natural de les Balears.

https://ibdigital.uib.es/greenstone/sites/localsite/collect/monografiesHistoriaNatural/index/assoc/Monograf/iesSHNB_/2020vol0/31.dir/MonografiesSHNB_2020vol031.pdf

Blasco, A. (2002). Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares. In D. Blanquer (coord.): *Ordenación y gestión del territorio turístico* (pp. 213-284). Tirant Lo Blanch.

Blázquez, M. (2006). Calmar, contenir i decreixer: polítiques provades (1983-2003) i possibles de planificació urbanística. *Territoris:Revista del Departament de Ciències de la Terra*, 6, 159-174.

<https://www.raco.cat/index.php/Territoris/article/view/122710>

Blázquez, M. (2014). Un pulso por el decrecimiento urbano-turístico. *Via Tourism Review*, 6.

<https://doi.org/10.4000/viatourism.774>

Blázquez, M., Blanco, A., Vera, F., & Ivars, J. (2019). Territorial tourism planning in Spain: from boosterism to tourist degrowth? *Journal of Sustainable Tourism*, 27(12), 1764-1785.

<https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1675073>

- Bouazza, O. (2006). La ordenación jurídica de los espacios turísticos (especial referencia al modelo canario). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 28, 453-510.
- Bramwell, B. (2006). Actors, power and discourses on growth limits. *Annals of Tourism Research*, 33(4), 957-978. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2159636>
- 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. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2712597>
- Canavan, B. (2014). Sustainable tourism: Development, decline and de-growth. Management issues in the Isle of Man. *Journal of Sustainable Tourism*, 22(1), 127-147. <https://doi.org/10.1080/09669582.2013.819876>
- Castañeda, Q. (2012). The neoliberal imperative of tourism: Rights and legitimization in the UNWTO Code of Ethics for Tourism. *Practicing Anthropology*, 34(3), 47-51.
- Chapman, A., & Speake, J. (2011). Regeneration in a mass-tourism resort: The changing fortunes of Bugibba, Malta. *Tourism Management*, 32(3), 482-491. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2010.03.016>
- Chinchilla, J. (2009). La moratoria turística canaria, ¿un supuesto de responsabilidad patrimonial por actos legislativos? Comentario crítico al posicionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. *Revista de Estudios Locales*, 24, 28-41. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3346553>
- Domínguez, A. (2010). Derecho transitorio y Derecho intertemporal en el ordenamiento jurídico urbanístico autonómico canario. In J. Santana (coord.), *Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias* (pp. 483-540). Tirant lo Blanch.
- Fajardo, L. (2004). Aspectos jurídicos del programa de ajuste turístico en Canarias. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 212, 53-94. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2712597>
- Fajardo, L. (2006). *Sistema de planeamiento en Canarias*. Editorial Montecorvo.
- Fletcher, R. (2011). Sustaining tourism, sustaining capitalism? The tourism industry's role in global capitalist expansion. *Tourism Geographies*, 13(3), 443-461. <https://doi.org/10.1080/14616688.2011.570372>

- Fletcher, R., Murray, I., Blanco, A., & Blázquez, M. (2019). Tourism and degrowth: an emerging agenda for research and praxis. *Journal of Sustainable Tourism*, 27(12), 1745-1763. <https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1679822>
- García, F. (2001). Canarias ante el espejo: territorio y turismo, moratorias y directrices. *Basa*, 25, 64-75. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2254899>
- García, F. (2003). Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias: los límites del crecimiento. *A distancia*, 1, 64-72. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1129636>
- García, F. (2007): La nueva generación de Directrices Territoriales/Turísticas y la Sostenibilidad: la experiencia canaria. *Estudios turísticos*, 172-173, 89-96. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2546835>
- García, J.I. (2014). *El impacto territorial del tercer boom turístico de Canarias*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.
- Guimerá, A. (2006). La moratoria turística canaria (2001-2003). In E. García (Coord.), *El sur de Tenerife ante los retos de la nueva sociedad* (pp. 57-92). Asociación Grupo de Opinión Salvador de Madariaga.
- Hall, C. (2009). Degrowing tourism: D_ecroissance, sustainable consumption and steady-state tourism. *Anatolia*, 20(1), 46-61. <https://doi.org/10.1080/13032917.2009.10518894>
- Hassan, S. (2000). Determinants of market competitiveness in an environmentally sustainable tourism industry. *Journal of Travel Research*, 38(3), 239-245. <https://doi.org/10.1177/004728750003800305>
- Hernández, R. (2010). Turismo y desarrollo en Canarias. Las bases para un nuevo modelo. In R. Hernández & A. Santana (Coord.), *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*. Instituto Universitario de Ciencias Políticas & Sociales de la Universidad de La Laguna.
- Hernández, R. (2016). Impactos económicos del turismo. In M. Simancas & E. Parra (Coords.), *¿Existe un modelo turístico canario?* (pp. 8-31). Promotur Turismo Canarias & Vicerrectorado de Relaciones con la Sociedad de la Universidad de La Laguna.
- Hernández, R., Álvarez, C., & Padrón, N. (2015). The economics and implications of moratoria on tourism accommodation development as a rejuvenation tool in mature tourism destinations, *Journal of Sustainable Tourism*, 23(6), 881-899. <https://doi.org/10.1080/09669582.2015.1027212>

- Higgins, F., Carnicelli, S., Krolkowski, C., Wijesinghe, G., & Boluk, K. (2019). Degrowing tourism: rethinking tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, 27(12), 1926-1944. <https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1601732>
- López, F.; Vera, J.F., Torres, A., & Ivars, J. (2022). *El turismo, ¿fin de época? Desafíos de España como destino turístico en un nuevo escenario*. Publicacions de la Universitat de València.
- Mantecón, A., & Huete, R. (2021). Posiciones políticas sobre el derecho al turismo. *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 26(1), 33-58. <http://dx.doi.org/10.6035/Recerca.2021.26.1.3>
- Marrero, R., & Santana, M. (2008). Competitividad y calidad en los destinos turísticos de sol y playa: el caso de las Islas Canarias. *Cuadernos de Turismo*, 22, 123-143. <https://revistas.um.es/turismo/article/view/48121>
- 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. <https://revistas.um.es/turismo/article/view/70091>
- Mitchell, R., Agle, B., & Wood, D. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *The Academy of Management Review*, 22(4), 853-886.
- Navarro, E., Romero, Y., & Romero, J.M^a. (2020). Destinos turísticos litorales en España: Crecimiento, reacción social y post-crecimiento. El caso de la Costa del Sol-Málaga. In G. Pons, A. Blanco, R. Navalón, L. Troitiño & M. Blázquez (Eds.), *Sostenibilidad turística: overtourism vs undertourism* (pp. 43-56). Societat d'Història Natural de les Balears. https://ibdigital.uib.es/greenstone/sites/localsite/collect/monografiesHistoriaNatural/index/assoc/Monograf/iesSHNB_/2020vol0/31.dir/MonografiesSHNB_2020vol031.pdf
- Palomo, G., Navarro, E., Cerezo, A., & Torres, E. (2020). Turismo poscoronavirus, ¿una oportunidad para el poscrecimiento? In M. Simancas, R. Hernández & N. Padrón (Coord.), *Turismo pos-COVID-19: Reflexiones, retos y oportunidades* (pp. 161-173). Cátedra de Turismo CajaCanarias-Ashotel de la Universidad de La Laguna.
- Parreño, J.M., Díaz, R.F., & Domínguez, J. (2010). La ordenación territorial, urbanística y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la comunidad autónoma de Canarias (1982-2009). *Cuadernos Geográficos*, 47, 429-451. <http://hdl.handle.net/10553/11939>

- Pulido, J.I., & Pulido, M. (2015). ¿Sigue vigente el paradigma del turismo sostenible? Reflexiones a la luz de la literatura reciente. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 13(6), 1315-1335. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2015.13.092>
- Ritchie, J., & Crouch, G.I. (2003). *The Competitive Destination. A Sustainable perspective*. CABI Publishing.
- Rodríguez, M. (2004). Las directrices de ordenación del turismo de Canarias como instrumento para el logro de un desarrollo turístico sostenible. In F. Melgosa (Coord.), *Derecho y turismo* (pp. 439-460). Ediciones Universidad de Salamanca.
- Rodríguez, M. (2013). La moratoria turística en las Islas Canarias: asignaturas pendientes. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 9(25), 467-492. <https://doi.org/10.5821/ace.9.25.3636>
- Romero, Y., Romero, J., & Navarro, E. (2020). Reflexiones desde el post-crecimiento: ideas, estrategias y tácticas para el turismo post-COVID-19. In F.J. Bauzá & F.J. Melgosa (Dirs.), *El turismo después de la pandemia global. Análisis, perspectivas y vías de recuperación* (pp. 57-76). AECIT.
- Rullan, O. (1999). Crecimiento y política territorial en las Islas Baleares (1955-2000). *Estudios Geográficos*, LX(236), 403-442. <https://doi.org/10.3989/egeogr.1999.i236.570>
- Santana, J. (2020). *La moratoria turística: situación de partida y motivos de la intervención pública*. XXIV Coloquio de Historia Canario-Americana. Las Palmas de Gran Canaria. <https://revistas.grancanaria.com/index.php/CHCA/article/view/10755/10356>
- Sanz, C., & Anton, S. (2014) The evolution of destinations: towards an evolutionary and relational economic geography approach. *Tourism Geographies*, 16(4), 563-579. <https://doi.org/10.1080/14616688.2014.925965>
- Sarmiento, M. (2005). *Directrices y planes insulares de ordenación*. Montecorvo.
- Simancas, M. (2015). *La moratoria turística de Canarias. La reconversión de un destino turístico maduro desde la Ordenación del Territorio*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.
- Simancas, M. (2019a). Especulación urbanística y burbuja inmobiliaria en el espacio litoral: factores explicativos del tercer boom turístico de Canarias. *Cuaderno de Turismo*, 43, 469-495. <http://dx.doi.org/10.6018/Turismo.00.00>

- Simancas, M. (2019b). La judicialización de las decisiones públicas: el caso de la política de moratoria turística de Canarias. *Investigaciones Turísticas*, 17, 17-41. <http://dx.doi.org/10.14198/INTURI2019.17.02>
- Simancas, M. (2020). El ciclo de vida de los instrumentos de planificación turística: el caso de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 205, 507-528. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.05>
- Simancas, M. (2023). Política, políticos y decisiones públicas: crónica del inicio del proceso de delimitación del crecimiento turístico de Canarias. *Cuadernos de Geografía*, 110, 27-48. <https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25385>
- Simancas, M., García, J.I., Dorta, A., & Falero, R. (2011). El impacto territorial de la moratoria turística de Canarias. In V. González & J. Marco (Ed.), *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad. XXII Congreso de Geógrafos Españoles* (pp. 715-726). Asociación de Geógrafos Españoles, Colegio de Geógrafos de España & Universidad de Alicante.
- Simancas, M., García, J.I., Greifemberg, C., & Peñarrubia, M.P. (2018). Strategies to improve the quality and competitiveness of coastal tourism areas: applying tourism standards. *Journal of Tourism Analysis*, 25(1), 68-90. <https://doi.org/10.1108/JTA-02-2018-0007>
- Socías, J. (2001). *La ordenación de las zonas turísticas litorales*. Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid & Boletín Oficial del Estado.
- Stigler, G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21. <https://doi.org/10.2307/3003160>
- Thiel, D., & Navarro, E. (2018). *Medición y análisis de la sostenibilidad: Indicadores sintéticos a través de métodos multicriterio y su relación con el turismo en el litoral de Andalucía*. Síntesis.
- Velasco, M. (2011). La política turística: una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo*, 27, 953-969. <https://revistas.um.es/turismo/article/view/140301>
- Velasco, M. (2016). Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14(3), 577-594.
- Vera, J.F., Rodríguez, I., & Capdepón, M. (2010). Reestructuración y competitividad en destinos maduros de sol y playa: la renovación de la planta hotelera de Benidorm. In D. López (Coord.), *XIII Congreso Internacional de Turismo* (pp. 41-68). Universidad y Empresa & Universitat Jaume I.

Villanueva, A. (2012). *La sostenibilidad como criterio de intervención pública en materia de turismo: el ejemplo de Canarias* (Documento de trabajo 2012/8). Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca. <https://www.uclm.es/-/media/Files/C01-Centros/cu-csociales/documentos2012/8.ashx?la=en>

Villar, F. (2002). Ordenación del turismo y ordenamiento jurídico del territorio. In M. Simancas (Coord.), *La Universidad opina. Jornadas Técnicas sobre el Avance de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias* (pp. 21-42). Vicerrectorado de Extensión Universitaria de la Universidad de La Laguna & Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias.

Villar, F. (2003). La ordenación territorial del turismo: luces y de la limitación del crecimiento turístico en Canarias. *Actualidad administrativa*, 24, 579-616. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=622723>

Villar, F. (2004). Estrategias y perspectivas de ordenación territorial del turismo: los límites del crecimiento. In A. Álvarez, J. Hernández & M. Simancas (Coords.), *Turismo y territorio en la sociedad globalizada* (pp. 431-466). Ayuntamiento de la Villa de Adeje, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente & Universidad Carlos III.

Villar, F. (2009). La política turística de Canarias. In M. Simancas (Coord.), *El impacto de la crisis en la economía canaria*. Volumen I (pp. 469-492). Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife & Cabildo Insular de Tenerife.