



LA MORATORIA TURÍSTICA: SITUACIÓN DE PARTIDA Y MOTIVOS DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

MORATORIUM ON TOURISM: SITUATION AND REASONS FOR PUBLIC INTERVENTION

Juan José Santana Rodríguez*

Cómo citar este artículo/Citation: Santana Rodríguez, J.J. (2021). La moratoria turística: situación de partida y motivos de la intervención pública. *XXIV Coloquio de Historia Canario-Americana (2020)*, XXIV-141. <http://coloquioscanariasamerica.casadecolon.com/index.php/CHCA/article/view/10755>

Resumen: La «moratoria turística» en Canarias, a partir del año 2000, constituye un ejemplo de política pública de ordenación del territorio, sustentada en medidas legislativas y ejecutivas adoptadas para implantar un modelo territorial de contención del crecimiento turístico, evitando nuevas clasificaciones de suelo y potenciando la renovación y la cualificación de los suelos turísticos existentes. Fue una acción pública encaminada a reconducir el modelo de crecimiento turístico, expansionista y con un elevado consumo de recursos naturales, en un modelo, más suentable y duradero, basado en el Principio de Desarrollo Sostenible. Si bien aún debatimos los efectos de estas medidas, especialmente los derivados de las reclamaciones ante los Tribunales, en el ámbito doctrinal resulta esencial analizar la necesidad y utilidad de tales medidas, para lo que es necesario acudir al origen del proceso y los motivos que lo impulsaron. Esa es la finalidad del presente trabajo.

Palabras clave: Ordenación del Territorio, Políticas públicas, moratoria, Turismo, Desarrollo sostenible.

Abstract: The «moratorium on tourism» in the Canary Islands, starting in 2000, is an example of public policy on territorial planning, based on legislative and executive measures adopted to implement a territorial model to contain the growth of tourism, avoiding new land classifications and promoting the renewal and qualification of existing tourist land. It was a public action aimed at redirecting the expansionist tourism growth model, with a high consumption of natural resources, into a more sustainable and durable model based on the principle of sustainable development. Although we are still debating the effects of these measures, especially those derived from claims before the courts, in the area of doctrine it is essential to analyse the need for and usefulness of such measures, for which it is necessary to go back to the origin of the process and the reasons that prompted it. That is the purpose of this paper.

Keywords: Territorial planning, Public policy, Moratorium, Tourism, Sustainable development.

INTRODUCCIÓN

Que las Islas Canarias constituyen un territorio muy fragmentado, escaso, muy frágil, con una importante biodiversidad y ecosistemas singulares, no es ninguna novedad, pero es premisa esencial que no debemos olvidar al abordar cualquier política pública con alta incidencia sobre el territorio, y, en especial, al ordenar el territorio¹.

* Jefe de Área Coordinación de Planeamiento. Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial. Plaza de los Derechos Humanos, 22, Múltiples I, 8^a. 35071. Las Palmas de Gran Canaria. España. Teléfono: +34 677981132; correo electrónico: jsanrodf@gobiernodecanarias.org

1 A los efectos que nos ocupan, podemos entender que la ordenación territorial, tal y como ha sido definida por la Carta Europea de Ordenación del Territorio, es «la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una



Desde el inicio de su andadura autonómica, la legislación canaria ha demostrado una especial sensibilidad por la ordenación territorial, en su calidad de técnica administrativa y política pública que permite aspirar, desde un enfoque interdisciplinar e integral, a lograr un desarrollo equilibrado de cada una de las islas respecto a su propio territorio y población, y con respecto al territorio y población de las restantes. Esa sensibilidad también alcanza a la preservación de los valores naturales que alberga nuestro territorio.

Prueba de esa tendencia la encontramos en las normas legales que han regulado los Planes Insulares de Ordenación y los Espacios Naturales de Canarias, pero fue la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, la norma que integró, de forma efectiva, el principio de desarrollo sostenible como criterio rector en la toma de decisiones de los poderes públicos y en el ejercicio de las actividades de uso, ocupación y transformación del territorio por los ciudadanos y el resto de los operadores territoriales.

Y, sin duda, el turismo, como principal motor económico de las Islas, tiene una notable incidencia sobre nuestro territorio y nuestra sociedad. Es indudable que el sector turístico requiere destinar suelo para implantar establecimientos turísticos, de alojamiento y de equipamiento complementario, así como, en el modelo dominante en Canarias, urbanizaciones y zonas de uso predominantemente turístico, lo que requiere ordenar en cada isla el suelo que sea más apto para albergar esas instalaciones, así como el de las infraestructuras necesarias. Se trata de una decisión de ordenación territorial basada en el uso finalista del suelo para la actividad turística. Eso explica la íntima relación que ordenación del territorio y turismo tienen en Canarias.

Esa incidencia del sector turístico sobre el territorio no se produce, en contra de lo que se pudiera pensar, por un exceso de ocupación de suelo, sin perjuicio de que algunos de esos suelos tengan un alto valor natural, incluyendo dentro de éste al paisaje, o por la desproporción de algunas infraestructuras vinculadas al sector, sino por otras razones de mayor peso como sucede, primordialmente, por la capacidad de carga y la huella ecológica que genera el número de turistas que nos visitan y los efectos que producen sobre los recursos naturales (especialmente: suelo, aire o agua), y que se manifiesta de forma muy intensa en la generación de residuos, la demanda de energía y su incidencia sobre la sociedad canaria y su correcta vertebración.

Los problemas que derivan del sector turístico no pueden llevarnos al error de rechazar u oponernos a la actividad turística como motor económico y social de las Islas, ya que, como señala la Memoria de las Directrices de Ordenación General, aprobadas por la Ley 19/2003, de 19 de abril,

el turismo ha permitido diversificar la economía de las Islas, y alcanzar un nivel de desarrollo económico y de bienestar social impensable hace unos años, que incluye la transformación en una sociedad que ya no produce emigrantes sino que acoge inmigrantes, que no importa sino que exporta capitales, y que afronta el futuro sobre la base de una actividad económica en creciente expansión a nivel mundial, que no ha sufrido las crisis de otros sectores económicos, y para el que las islas reúnen condiciones naturales y geográficas privilegiadas.

El desarrollo sostenible requiere que los costes ambientales sean soportables y duraderos, que la actividad económica sea viable y compatible y, por último, que desde el punto de vista social la actividad redunde en la mejor calidad de vida de las comunidades locales. Es decir, que sea socialmente justo.

El control de los efectos negativos o adversos del turismo constituye un objetivo fundamental para lograr un turismo sostenible, que se integre en el territorio canario sin rebasar sus límites,

política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.»

coexistiendo con los valores naturales y culturales que Canarias debe proteger, sin renunciar a convertir a Canarias en un destino turístico competitivo de primer orden al reunir óptimas condiciones de localización, clima, temperatura, calidad de vida y seguridad.

Ese modelo al que ahora tendemos no era, sin embargo, el que desde nuestros inicios turísticos y hasta finales de los años 90 del pasado siglo, Canarias ha venido desarrollando. Hasta ese momento, el marco normativo y la Administración aplicaban un modelo turístico de crecimiento ilimitado, basado en criterios económicos y especulativos, con alto consumo de recursos naturales. Es, a partir del año 2000, cuando el Gobierno de Canarias inicia de forma decidida la denominada moratoria turística y su apuesta por un cambio de modelo. Lo que se pretende en este trabajo es analizar la situación previa a ese momento y conocer los motivos que impulsaron la intervención pública.

EL MODELO DE IMPLANTACIÓN TURÍSTICO ANTES DEL AÑO 2000

Evolución del marco regulador

De forma esquemática conviene señalar que el turismo como lo conocemos en la actualidad tuvo su origen en la década de los años 60 del pasado siglo y que su ordenación y regulación, tanto en esa fecha como en sus precedentes, estaba atribuido a la Administración del Estado. Esto tuvo un cambio formal, con la Constitución de 1978 y la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y uno material, a partir de los decretos de transferencias y, en especial, a partir del año 1995, en el que Canarias se dotó de su Ley de Ordenación del Turismo.

Así, aunque las primeras regulaciones normativas del fenómeno turístico de las que se tiene constancia en España, referidas a posadas y mesones, nos retrotraen al fenómeno de los peregrinos en la Edad Media, lo cierto es que no es hasta finales del siglo XIX (1858), cuando se dictan normas intervencionistas que impedían abrir establecimientos de hospedaje y restauración sin obtener autorización administrativa². Eran, más que turistas, viajeros.

El movimiento de viajeros y su alojamiento fue objeto de mayor regulación, especialmente con eventos como las exposiciones de Sevilla y Barcelona (1928), y con el turismo de salud, pero no es hasta la década de los años 60 del pasado siglo cuando se populariza el denominado “turismo de masas³”. En esa década se dictan por el Estado numerosas normas en materia turística para afrontar el auge de la actividad turística⁴, aunque la norma más relevante, a los efectos que nos ocupan, fue la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de

2 «en punto alguno del Reino posadas públicas, casa de huéspedes, hosterías, fondas ni cualesquiera otros establecimientos de la misma especie, sin obtener antes la competente licencia del ramo de vigilancia, que se renovará anualmente.» Gaceta de Madrid, n.º 343/1858, de 9 de diciembre.

3 GONZÁLEZ LEMUS y MIRANDA (2002).

4 Entre otras: Ley 48/1963, de 8 de julio, de competencias en materia de turismo (BOE n.º 164/1964, de 10 de junio); Orden de 31 de marzo del Registro de Denominaciones Geoturísticas (BOE n.º 87/1964, de 10 de abril); Decreto 231/1965, de 14 de enero, que regula el Estatuto Ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas (BOE n.º 44/1965, de 20 de febrero); Orden de 28 de julio de 1966, de Ordenación de los Campamentos de Turismo (BOE n.º 190/1966, de 10 de agosto); Orden de 17 de enero de 1967, de Ordenación de los apartamentos bungalows y otros alojamientos similares de carácter turístico (BOE n.º 24/1967, de 28 de enero. Rectificación BOE 35/1967, de 10 de febrero); Orden de 19 de julio de 1968, sobre Ordenación de clasificación de los establecimientos de hostelería (BOE n.º 189/1968, de 7 de agosto. Corrección BOE n.º 226/1968, de 19 de septiembre); y Orden de 28 de octubre de 1968, sobre Ordenación Turística de las ciudades de vacaciones (BOE n.º 263/1968, de 1 de noviembre).

Interés Turístico Nacional (BOE n.º 313/1963, de 31 de diciembre). Al amparo de dicha norma surgieron amplias zonas turísticas en varias islas, como en Tenerife [Acantilado de los Gigantes (Santiago del Teide); Callao Salvaje (Adeje); El Guincho (San Miguel); Playas de Las Gaviotas y Playa de las Teresitas (Santa Cruz de Tenerife)], Gran Canaria [Costa Taurito (Mogán); Club de Yates Pasito Blanco (San Bartolomé de Tirajana)], y Lanzarote [CITN Montaña Roja (Yaiza)].

A su vez, en el ámbito urbanístico, reviste importancia la promulgación de la primera Ley de Suelo, de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que, entre otras cuestiones, impuso el plan como instrumento ordenador del suelo y del régimen jurídico de la propiedad, pero que, en la práctica, resultó sometida a la citada Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, que propició la implantación de zonas turísticas, imponiendo una ordenación del territorio a medida de los intereses turísticos. Esa prevalencia de la normativa turística sobre la urbanística, junto a normas de fomento fiscal de inversión extranjera en España (como la alemana Ley Strauss de 15 de marzo de 1968, sobre medidas fiscales para el fomento de inversiones de capital privado en Países en vía de desarrollo), propició un aumento significativo de suelos turísticos (aunque no todos fueron desarrollados), y, consecuentemente, de inversiones en operaciones especulativas⁵.

En la década de los años 70 del pasado siglo, se dictan nuevas normas en materia turística, de las que conviene resaltar los Decretos 2481/1974 y 2482/1974, ambos de 9 de agosto, sobre, respectivamente, medidas de ordenación de Centros de Iniciativa Turística, y sobre ordenación de la oferta turística (publicados en el BOE n.º 217/1974, de 10 de septiembre), y que dieron lugar a que, mediante Real Decreto 1077/1977, de 28 de marzo, se otorgara la calificación de «territorios de preferente uso turístico» a los municipios de Las Palmas de Gran Canaria, San Bartolomé de Tirajana, Santa Cruz de Tenerife, Adeje y Puerto de la Cruz (BOE n.º 117/1977, de 17 de mayo).

Desde el ámbito urbanístico, la Ley de 1956 se sustituye, en primer lugar, por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y, posteriormente, por el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real-Decreto 1346/1976, de 9 de abril (BOE n.º 144/1976, de 16 de junio).

Esa norma urbanística impulsó el planeamiento general, aunque no impidió la excesiva clasificación de suelo. Tras esa norma, el Estado dictó nuevas leyes que no procede ahora reseñar, estando vigente, en la actualidad, el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobada por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que ya asume, como principio rector de desarrollo territorial y urbano (art.3), el uso del recurso suelo conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible.

Y es que, a partir de la Constitución Española de 1978, la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas atribuyó a éstas últimas las competencias en materia de turismo, así como en materia de ordenación del territorio y el urbanismo. En el año 1987, Canarias se dotó de una norma reguladora de los planes insulares, la Ley 1/1987, de 13 de marzo, que propugnó un marco de ordenación territorial de escala insular, siendo la primera ley turística de Canarias, la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

Ésta última norma vinculó el turismo con la ordenación territorial y urbanística mediante la figura de los planes insulares de ordenación y la obligada adecuación del planeamiento urbanístico en sus determinaciones turísticas, aunque fue la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, la que integró la ordenación territorial-turística como una política pública de rango supralocal basada en el principio de desarrollo sostenible así como en otros principios y criterios entonces emergentes y que se plasmaron en la Estrategia

⁵ MELIÁN (1985).

Territorial Europea⁶, igualmente aprobada en mayo de 1999. La influencia que esas disposiciones y principios tuvo sobre el modelo de ordenación territorial-turístico de Canarias, claramente superado por las nuevas ideas de sostenibilidad, se produce a partir del año 2000 mediante las actuaciones preparatorias de la moratoria turística, antes del año 2003, y la propia moratoria turística, que se introdujo por la Ley 19/2003, de 19 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias.

La situación de Canarias antes del año 2000

Como relata el documento titulado «Compromiso por el desarrollo sostenible de Canarias», también conocido por «El documento verde⁷», desde principios del año 2000, el Gobierno de Canarias, influenciado por los principios de desarrollo sostenible y por la Estrategia Territorial Europea, decidió abrir un amplio debate social sobre un problema derivado de décadas de crecimiento económico acelerado, auspiciado por un espectacular crecimiento turístico, y que se enunciaba como: «compatibilidad entre el desarrollo económico, el equilibrio territorial y un progreso social equilibrado y justo». El documento publicado es el último borrador elaborado, de fecha 30 de julio de 2001, y constituye el resultado de un proceso participativo, con múltiples reuniones de trabajo y aportaciones, que se inició en marzo de 2000 y se narra en el epígrafe titulado «El recurso del método», de la misma publicación.

Esa labor gubernativa también resultó impulsada mediante tres resoluciones del Parlamento de Canarias; una, aprobada en el Pleno celebrado los días 14, 15 y 16 de abril de 1999, cerrando la IV Legislatura, sobre el Plan Director de Infraestructuras, en la que la institución manifestaba «su expresa convicción de que Canarias ha de seguir los principios de un desarrollo sostenible que integre, dentro de una sociedad cohesionada y justa, las diferentes comarcas de las islas y éstas entre sí»; la segunda, adoptada el 23 de marzo de 2000, sobre la determinación de la capacidad de carga insular; y la tercera resolución, aprobada por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 18 y 19 de octubre de 2000, en el que se instó al Gobierno de Canarias:

- para que, en el marco de sus competencias, en coordinación con las diferentes administraciones implicadas, tome las medidas precisas para garantizar el desarrollo sostenible y equilibrado de las diferentes islas del archipiélago y de las diferentes comarcas dentro de cada una de ellas.
- [...] a acometer el proceso de implantación de un modelo canario de desarrollo sostenible en concertación con los Cabildos y Ayuntamientos, y procurando la participación de las organizaciones políticas, económicas y sociales implicadas, promoviendo la realización por las diferentes Administraciones de sus propias actuaciones y agendas de sostenibilidad, dentro del principio de subsidiariedad tanto más propio de un proceso participativo y democrático, en el que la cercanía a las acciones y los ciudadanos constituye un indispensable valor añadido.
- En especial se insta al Gobierno a prestar especial atención al desarrollo turístico, en el marco de una perspectiva general de la diversificación de la actividad económica, de tal manera que no se superen los límites tolerables en cada una de las islas; que primen criterios cualitativos frente a los cuantitativos y la rehabilitación o sustitución de estructuras obsoletas.

En el «documento verde», precursor de algunas de las medidas contenidas en los textos normativos de la posterior moratoria turística, tras algunas cuestiones más generales, se identifican los principales datos y problemas de la sociedad canaria; de la economía; de la

⁶ Acordada en la reunión informal de ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, en mayo de 1999.

⁷ Editado por el Cabildo Insular de Tenerife, Área de Cultura, en marzo de 2003.

agricultura, ganadería y pesca; de la industria y construcción; del turismo, comercio y servicios; de las infraestructuras; de los recursos y el territorio, distinguiendo entre (1) aire, agua, energía y residuos; (2) biodiversidad (riqueza y fragilidad); (3) suelo y territorio; y (4) características insulares (diferencias y desequilibrios; población; actividad económica), analizando a continuación las características específicas de cada una de las islas salvo La Graciosa.

Cada apartado anterior se desglosa en varios párrafos, hasta un total de 185, siendo de destacar, a los efectos que nos ocupan, los siguientes contenidos de algunos párrafos, con la numeración atribuida en el documento:

- 6. El archipiélago está superpoblado, su actual densidad de población es casi el triple de la media del Estado y supera con mucho a las islas Baleares y a Cataluña (...). La media autonómica es de 635 hab/km², idéntica a la de la Comunidad Autónoma de Madrid, la más densa del Estado.
- 13. La especialización del modelo económico canario se ha acentuado. Entre 1986 y 1999, el sector servicios pasó de representar el 72% a más del 78% del total de la producción, 13 puntos por encima del promedio del Estado, subió ligeramente la construcción (8'9% a 9'6%), descendió el peso relativo tanto del sector primario (5'0 a 3'9%) como de la industria (13'9 a 8'1%), y se acrecentó el predominio de la actividad turística dentro del sector servicios.
- 15. (...). La superficie cultivada continúa disminuyendo, de 46.5090 a 43.700 hectáreas entre 1995 y 2000.
- 22. La construcción, muy ligada al consumo del recurso suelo, se ha reactivado en los últimos 5 años, impulsada por los incentivos fiscales, el dinamismo del sector turístico y de las infraestructuras y el incremento de población, pasando de representar en 1994 casi el 8% del valor añadido bruto del archipiélago a algo menos del 10% en 1999, 2 puntos por encima de la media estatal. (...)
- 26. El crecimiento económico insular se ha basado en el aumento continuo de la oferta turística para atender a una demanda exterior creciente. Esta oferta ha estado estrechamente vinculada al sector de la construcción y al mercado del suelo, y ha provocado una especialización en actividades de bajo precio, que necesitan una oferta amplia para poder garantizar el retorno de la inversión. Desde los años sesenta, el número de turistas ha ido aumentando anualmente, duplicándose cada decenio en los últimos veinte años, hasta alcanzar en 1999 los 12 millones. El número de plazas alojativas legales supera actualmente las 350.000, sin contar las 100.000 que funcionan pendientes de regularización y las 60.000 que se encuentran en construcción, a las que debe sumarse una oferta ilegal que se estima no inferior al 20% de aquellas. A su vez, el planeamiento ha clasificado suelo turístico, a nivel regional, con capacidad para no menos de 850.000 plazas adicionales sobre las legales existentes. Tan extensa oferta hace posible un crecimiento disperso y con una mayor afección sobre el territorio, las infraestructuras y los servicios.
- 27. El análisis y prospección del sector se ven dificultados por la carencia de estadísticas y encuestas fiables y suficientes. La oferta más profesionalizada y solvente se enfrenta también con una amplia planta ilegal y con el minifundismo propio de una oferta basada mayoritariamente en apartamentos, que dificulta la renovación del 58'4% de la planta que tiene más de 25 años y que en parte se reconvierte en oferta residencial de baja calidad, agravando la degradación de las condiciones ambientales, sociales y de seguridad ciudadana de determinadas zonas. (...).
- 33. El incremento de la movilidad terrestre se ha basado en el predominio del vehículo privado, (...). El número de vehículos es de 666 por cada mil habitantes, superior en un 50% a la media estatal, y el de turismos es de 176 por cada kilómetro de carretera, también un tercio por encima de dicha media.
- 35. Canarias ostenta actualmente el mayor índice de longitud viaria por superficie territorial de todas las islas de Europa, con 0'60 km/km², (...)
- 42. La energía representa un elemento central de la problemática ambiental insular, (...). La población residencial y turística en aumento, con niveles de renta cada vez mayores, plantea

una creciente demanda energética, que aumentó entre 1995 y 2000 a una tasa anual acumulativa del 6'11%, un 20% superior a la del Estado, con máximos en Fuerteventura, con un 9'55% y Lanzarote, con un 7'22%. Esta producción requiere el empleo masivo de recursos naturales no renovables e inexistentes en las islas, como son los derivados del petróleo, con un incremento no solo del costo debido al transporte y la lejanía como, sobre todo, de la vulnerabilidad y dependencia exterior del sistema económico. (...).

- 46. La mayor riqueza natural de Canarias es su biodiversidad, representada en la extensa Red Canaria de Espacios Protegidos, los Lugares de Importancia Comunitaria o las Zonas de Especial Protección de Aves. Con casi 12.000 especies de animales, plantas y hongos, de las que más del 30% son endémicas, nuestra región es una de las que cuenta con mayor diversidad biológica de todo el planeta y es un centro de endemismos vegetales de interés mundial. (...)

- 47. Los impactos territoriales causados por el actual modo de desarrollo están produciendo una rápida disminución y simplificación de la biodiversidad, denotada por la importante tasa de extinción en las especies de Canarias, que ha llevado a la inclusión de 65 especies de flora canaria y 170 de su fauna en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas. Los mayores daños a la biodiversidad canaria provienen de la ocupación del suelo por la urbanización y las grandes infraestructuras, que producen tanto la destrucción directa de especies de flora y fauna, como la destrucción indirecta por degradación, fragmentación y simplificación de los hábitats.

- 50. El suelo es un recurso no renovable y especialmente escaso, que se ve sustancialmente mermado por los procesos erosivos y la ocupación directa por la urbanización residencial y las grandes infraestructuras. La erosión es facilitada por prácticas agrícolas inadecuadas en zonas de fuerte pendiente y por el abandono de los cultivos. (...). Conviene recordar que un centímetro de espesos de tierra tarda unos 10.000 años en formarse, con lo que la irreparable pérdida de suelo fértil es un fenómeno que rebasa nuestros parámetros temporales.

- 51. Las islas tienen una dimensión reducida, especialmente con relación a las riquezas naturales que albergan y a la carga de población y turismo que soportan. (...). La extensión del suelo libre apto en Gran Canaria o en Tenerife es inferior al ocupado actualmente por la urbanización; en La Gomera queda libre la mitad de la superficie que ocupan hoy sus cultivos; en La Palma la superficie libre apenas representa el 15% de los terrenos actualmente en cultivo y ni un 20% en El Hierro.

- 54. Pero el peor problema territorial de Canarias, con todo, se ha producido y se sigue produciendo en el medio rural, y en especial en las zonas interiores de medianías, en las que, en un marco de indisciplina urbanística y ambiental, el territorio está siendo profundamente alterado en su paisaje y en su capacidad productiva agraria por un poblamiento rural y suburbial disperso de enormes proporciones, con la transformación masiva del espacio rural productivo en un espacio urbano extensivo destinado al ocio de fin de semana, al turismo rural y de larga estancia y, sobre todo, a la segunda residencia, de la que tenemos una de las tasas más altas del Estado. (...).

- 60. La falta de directrices expresas ha provocado una ordenación desigual del territorio planificado. (...). No deja de resultar llamativo que el municipio con menor superficie de suelo clasificado como urbano y urbanizable por habitante (72 m²) sea justamente el más poblado del archipiélago, mientras que, en lo alto de la tabla, entre los 1.200 y 2.100 m² de suelo clasificado por habitante, se sitúen 5 municipios ninguno de los cuales supera los 8.000 habitantes. (...).

A partir de ese diagnóstico, del que se ha resaltado solo una pequeña parte, el «documento verde» aborda los criterios de actuación, distinguiendo generalidades y criterios insulares, desglosando los mismos apartados tomados en consideración al determinar la situación de la sociedad; la economía; la agricultura, la ganadería y la pesca; la industria y la construcción; el turismo, el comercio y sector servicios; las infraestructuras; los recursos y el territorio (agua, energía, residuos; biodiversidad; suelo y territorio), y proponiendo criterios, medidas y actuaciones tendentes a lograr los objetivos marcados.

Culmina el documento con un compromiso de los participantes en nombre del Gobierno de

Canarias, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos del Archipiélago, consistente en implicarse y liderar el proceso colectivo de cambio social y económico para lograr una forma de desarrollo sostenible, previendo, como primeros pasos, una serie de actuaciones en orden a la participación y concertación en el proceso de desarrollo sostenible; divulgación y mentalización; información y seguimiento; políticas de sostenibilidad; ordenación; y gestión.

El proceso, sin embargo, tuvo que ser alterado al producirse una filtración a los medios de comunicación, a finales del año 2000, del esquema de medidas normativas de la futura moratoria que preparaba el Gobierno de Canarias, lo que, en palabras del entonces Vicepresidente, don Adán Martín Menis:

obligó a concentrar primero los esfuerzos en definir y aprobar las medidas legales que permitieran paralizar temporalmente los proyectos turístico-alojativos que no fueran de la máxima calidad, para trabajar luego con cierto sosiego en las Directrices de ordenación general y de turismo.

LAS MEDIDAS PREPARATORIAS DE LA MORATORIA TURÍSTICA IMPUESTA POR LA LEY 19/2003

El Decreto 4/2001, de 12 de enero

Como se nos explica, la acción de Gobierno se precipitó mediante la aprobación del Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se ordena la formulación de las Directrices de Ordenación General y del turismo de Canarias (BOC nº 7/2001, de 15 de enero. Corrección de errores BOC nº 9/2001, de 19 de enero). El primer considerando de dicho Decreto señalaba lo siguiente:

Considerando la preocupación creciente de la sociedad canaria por los efectos negativos de un desarrollo que ponga en peligro los frágiles ecosistemas insulares y los recursos que albergan, manifestándose reiteradamente por el principio de desarrollo sostenible que inspira la iniciativa de las Administraciones Públicas Canarias de concertarse para emprender el proceso que conduzca a Canarias hacia un marco sostenible de desarrollo, proceso en el que se incardina el presente acto.

Efectivamente, el Decreto se incardina en el proceso previo a la moratoria turística, y, por su contenido, se convierte, sin duda, en el primer acto normativo de lo que se ha venido en llamar, impropia, la moratoria turística. Se trata de la primera resolución gubernativa encaminada a preparar las medidas de la futura moratoria turística que, como se ha indicado, se impulsa a través de la Ley 19/2003. El Decreto fue un acto preparatorio, con medidas cautelares, de la estrategia gubernativa, y parlamentaria, para implantar un nuevo modelo de desarrollo basado en el desarrollo sostenible.

Y es que su contenido adelanta, por un lado, criterios para la elaboración de las futuras Directrices de Ordenación General y del Turismo, de claro carácter modulador del crecimiento, como sucede, por ejemplo, en su apartado cuarto, al señalar, entre otros criterios, los de que «se deben fijar los límites razonables de crecimiento turístico y los aplicables a la clasificación y calificación del suelo turístico [...]» o «el fomento de la renovación y sustitución de la planta alojativa obsoleta y la regeneración de la ciudad turística degradada, primando la calidad en lugar del crecimiento cuantitativo [...]»

Y, por otro lado, establece medidas cautelares de directa e inmediata aplicación, como sucede

con lo dispuesto en el apartado sexto, que, en los términos previstos en la legislación entonces vigente, suspendía la tramitación de determinados instrumentos de planeamiento (Planes Territoriales Parciales; Planes Generales; Normas Subsidiarias; Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos; y Planes Parciales de Ordenación), cuando permitiesen, regulasen o incidiesen en la ordenación del uso turístico, salvo las excepciones contenidas en los números 4 y 5 del mismo apartado, así como la tramitación y aprobación de proyectos de urbanización

cuando tengan por objeto la ejecución o el desarrollo de las determinaciones del planeamiento sobre sectores de suelo urbanizable o apto para urbanizar y unidades de actuación en suelo urbano, en los que el planeamiento vigente admita cualquier uso turístico distinto de los establecimientos mencionados en el apartado 3 del artículo 35 de la Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo de Canarias, introducido a través de la Ley 2/2000, de 17 de julio» (dispositivo sexto.6).

Por último, en el apartado 7 del dispositivo sexto, se suspendía el otorgamiento de todo tipo de licencias de edificación de establecimientos turísticos alojativos, fuesen de obra nueva o de ampliación de estos. El plazo de suspensión, «para garantizar la plena efectividad de las Directrices de Ordenación General y Turismo» era de un año, prorrogable por uno más, salvo en las islas de La Palma, La Gomera y El Hierro (dispositivo sexto.8), en que el plazo inicial y la prórroga se reducían a la mitad.

El Decreto fue impugnado ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, interesándose, por algunos de los demandantes, la suspensión cautelar del Decreto. Ésta se aceptó en el recurso contencioso-administrativo nº 729/2001, mediante Auto de la Sala, de 25 de mayo de 2001. Tal decisión judicial se sustentaba, en síntesis, en la doctrina de la apariencia del buen derecho –*fumus bonis iuris*–, que resultaba aplicable al caso ante la ausencia de cobertura normativa pues el artículo 14 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias (TRLOTENC), en el que se determinan los «instrumentos de ordenación de los recursos naturales y el territorio» y en el que aparecían por primera vez las Directrices de Ordenación, requería, en su apartado 5, el desarrollo reglamentario, inexistente al dictarse el Decreto, del «objeto, determinaciones y contenido documental de los instrumentos previstos en este artículo, estableciéndose los que estén sujetos a la previa redacción de avances de planeamiento.».

La decisión judicial supuso, evidentemente, el alzamiento inmediato de todas las medidas cautelares establecidas sin perjuicio de esperar al resultado final del proceso judicial que, finalmente, supuso la anulación judicial del Decreto, «desprotegiendo», entre tanto, a los trabajos de elaboración de las Directrices, lo que podía suponer que éstas nacieran sin utilidad al haberse consolidado las situaciones que se querían evitar o, incluso, revisar. Situación que, como deriva de lo narrado por el vicepresidente Adán Martín, ya había propiciado un adelanto de la actuación gubernativa para contrarrestar la filtración producida.

El Decreto 126/2001, de 28 de mayo

Y la reacción gubernativa fue dictar un nuevo Decreto, el 126/2001, de 28 de mayo, por el que se suspendía la vigencia de las determinaciones turísticas de los planes insulares de ordenación y de los instrumentos de planeamiento turístico (BOC nº 66/2001, de 28 de mayo). Este supuesto se sustentó en la potestad establecida en el artículo 60 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

Tres datos parecen necesarios rescatar de aquel momento para dar una correcta idea de lo

sucedido con la decisión del Gobierno de Canarias: (1) la decisión judicial se produjo un viernes 25 de mayo; (2) el Decreto 126/2001 se aprobó el lunes siguiente; esto es, el día 28 de mayo; y (3) ese lunes 28 de mayo se publicaron dos boletines oficiales de Canarias, identificados con los números 65 y 66, siendo publicado en éste último el Decreto acordado ese mismo día.

Tal premura tuvo respuesta judicial, entendiendo que el Gobierno de Canarias incurrió en desviación de poder, tal y como se sustentó por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en su sede de Las Palmas, en el Fundamento Jurídico Sexto de la Sentencia nº 386/2004, de 1 de septiembre de 2003.

Sexto: Con estos antecedentes (indicios o fuentes de presunción) los Magistrados que firman esta sentencia consideramos que se produjo una verdadera desconexión entre el fin objetivo de la norma habilitante, que emana de su naturaleza e integración en el ordenamiento jurídico, y el fin subjetivo perseguido por el Gobierno de Canarias.

En efecto, se construye el Decreto 126/00 sobre la base de la necesidad de adaptación de PIO e instrumentos de planeamiento urbanístico de competencia municipal a la Ley 7/95, sin embargo, dicha ley llevaba más de seis años de vigencia y no aparece motivo alguno que justificase tanta urgencia, pues el extraordinario incremento de la oferta alojativa a que hace referencia el Decreto en las Islas de Fuerteventura, Lanzarote, Gran Canaria y Tenerife se venía produciendo de tiempo atrás según los propios informes.-Por otra parte, no se concilia con la lógica que una decisión de tanta trascendencia en el ámbito del urbanismo, relacionado con la suspensión del planeamiento y licencias relativas al uso turístico del suelo, se tramite y adopte en un solo día, más cuando la tramitación en materia de urbanismo es de por sí compleja y más cuando la ley establece una actuación de coordinación entre órganos de la misma Administración (art. 60.3 LOTC) que hace difícil de entender que el procedimiento que lleva al acto administrativo pueda finalizar el mismo día en el que se inicia.

Pero, además, el ejercicio de la potestad que confiere al Gobierno de Canarias el artículo 60 de la LOTC, aunque relacionada con el objetivo de la ordenación del turismo, no puede desconectarse de aquella otra parte del ordenamiento jurídico relacionada con el urbanismo en el sentido amplio del término (...)

En definitiva, el Decreto 126/01, no tendría sentido si la Sala no hubiese suspendido el Decreto 4/01, y sería impensable el ejercicio de las potestades de suspensión de instrumentos de planeamiento y licencias por los dos Decretos sucesivos.

Este segundo Decreto se basaba en la potestad establecida en el artículo 60 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, que, bajo el título «Suspensión del planeamiento urbanístico y de la concesión de licencias», señala:

1. El Gobierno de Canarias podrá suspender, para su revisión y adaptación a las exigencias de este Capítulo, la vigencia de los Planes Insulares y de los municipales.
2. De igual manera podrá suspender o, en su caso, solicitar de los Ayuntamientos respectivos la suspensión del otorgamiento de licencias, en las zonas a que se refiere el artículo 58.2 hasta que se produzca la adaptación del planeamiento municipal a las previsiones de los Planes Insulares de Ordenación, en materia turística, o hasta la reforma de éstos, así como cuando motivos de interés turístico, debidamente acreditados, lo justifiquen.
3. La competencia para proponer al Gobierno las medidas previstas en los números anteriores, será del departamento competente en materia turística, que la ejercerá en coordinación con el que ostente competencias urbanísticas.

En base a tal precepto y por remisión al contenido exigido por el artículo 58 de la misma Ley a los Planes Insulares y, en la misma línea y «con mayor grado de especificación», a lo establecido en el TRLOTENC, el Decreto realiza, en su exposición de motivos algunas

consideraciones que, por su interés, en cuanto determinan la situación de partida tomada en consideración por el Gobierno, conviene reproducir:

Considerando que la realidad de los datos proporcionados⁸ fundamenta la necesidad imperiosa de analizar las consecuencias que un crecimiento de esta envergadura tiene sobre el bienestar y calidad de vida de la población residente, las repercusiones sociales (en empleo, la inmigración, la formación), y las territoriales y medioambientales. Paralelamente se hace preciso articular las medidas necesarias y las posibilidades reales de cada isla y de la Comunidad Autónoma para afrontar las infraestructuras, equipamientos y servicios que resulten necesarios. En este sentido debe tenerse en cuenta que la ocupación, con un mínimo de rentabilidad, de las 596.368 plazas potenciales, precisa una afluencia anual de 17.652.492 turistas y si se llegara a materializar el suelo calificado por el planeamiento con uso turístico, estaríamos ante la presencia de 32.847.712 turistas/año, cifra absolutamente inabordable.

Si se tiene en cuenta que el año 2000, considerado óptimo para el sector, se ha contado con la presencia de 12.044.340 visitantes nacionales y extranjeros y que el crecimiento de los turistas extranjeros entre los años 1999 y 2000 ha ascendido a 120.722 personas, el pensar en alcanzar las afluencias reseñadas en función de la futura y próxima planta alojativa requiere una muy seria reflexión.

A partir de tales fundamentos y en base a los motivos referidos, el Gobierno de Canarias acordó, aquí de forma más simple, lo siguiente:

Primero. - Suspender, en el ámbito territorial de Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, la vigencia de las determinaciones turísticas contenidas en los planes insulares de ordenación para su revisión y adaptación al Capítulo Primero del Título IV de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

Segundo. - Suspender, con igual objetivo y en el ámbito territorial de Fuerteventura, Gran Canaria, Lanzarote y Tenerife, la vigencia de las determinaciones relativas al uso turístico contenidas en los instrumentos de planeamiento urbanístico, y, en consecuencia, el otorgamiento de licencias de edificación de obra nueva de instalaciones y establecimientos turísticos o de ampliación de los mismos.

El primer dispositivo no incluyó a Lanzarote lo que se justificó en la exposición de motivos al haberse «adaptado su Plan Insular de Ordenación a previsiones de la Ley 7/1995», refiriéndose, sin citarla expresamente, a la Revisión Parcial del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote, aprobada por Decreto 95/2000, de 22 de mayo (BOC nº 66/2000, de 29 de mayo. Corrección de errores: BOC nº 72/2000, de 12 de junio). Tal revisión fue anulada, no obstante, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sección segunda, en su sede de Las Palmas de Gran Canaria, en Sentencias de 11 de febrero de 2005, dictadas, entre otros, en los recursos contenciosos administrativos números 1.111/2000 y 1.112/2000.

La isla de Gran Canaria contaba con Plan Insular de Ordenación Territorial, aprobado por Decreto 7/1995, de 27 de enero (BOC nº 27/1995, de 3 de marzo, y su corrección de errores aprobada por Decreto 42/1995, de 10 de marzo (BOC nº 37/1995, de 27 de marzo), por tanto, anterior a la Ley 7/1995, de 6 de abril. Debe señalarse, no obstante, que el 8 de enero de 1998 se había dictado una Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en su sede de Las Palmas de Gran Canaria, recaída en el recurso nº 893/95, que había declarado la nulidad del Decreto de aprobación y

⁸ Tales datos, en síntesis, cifraban que, en un plazo de tres años, la oferta turística legalmente establecida en 341.131 plazas, pasaría a 596.368 plazas (un 59,38% de incremento), a lo que habrían de agregarse las plazas derivadas del suelo expectante, calificado por el planeamiento como turístico, que se estimó en 513.352 plazas, lo que arrojaría un total de 1.109.720 plazas turísticas en el Archipiélago.

que dicho pronunciamiento de anulación, sin voto particular de ningún tipo, fue aplicado, en unidad de doctrina, por posteriores sentencias recaídas en otros recursos contra el mismo acto administrativo de aprobación, salvo en la Sentencia del mismo Tribunal dictada el día 9 de enero de 1998 en el recurso nº 937/95, que «estimó parcialmente con la prevención expresada en el fundamento décimo quinto» el recurso contra el Decreto 7/1995, y «estimó íntegramente el recurso» contra el Decreto 42/1995.

El Tribunal Supremo, en su sentencia de 6 de mayo de 2002 (recurso de casación nº 4.033/1998), declaró no haber lugar a los recursos interpuestos por el Cabildo Insular de Gran Canaria y por la Comunidad Autónoma de Canarias, tras referir otra anterior de 12 de marzo de 2002 (recurso de casación nº 1.704/1998⁹), en la que desestimó igualmente tales recursos «por no haber hecho el juicio de relevancia sobre el Derecho estatal en los escritos de preparación (artículos 96.2 y 93.4 de la Ley Jurisdiccional)», ya que

siendo la norma aplicable una norma autonómica, la aplicación e interpretación que de ella ha hecho el Tribunal de instancia no puede ser revisada en casación, porque lo impide el artículo 93.4 de la Ley Jurisdiccional. Como problema de Derecho autonómico, está excluido el acceso a la casación. No puede aquí discutirse que hubo modificaciones sustanciales, que, por ello, debió abrirse un nuevo período de audiencia y de información pública y que, por tal motivo, el Plan impugnado es disconforme a Derecho.

Los dispositivos del Decreto 126/2001, de 28 de mayo, se referían, además, como hemos visto, a los Planes Insulares de Ordenación de las islas de Fuerteventura y de Tenerife; sin embargo, en la fecha de entrada en vigor del Decreto ninguno de tales Planes Insulares estaba en vigor.

El Decreto 126/2001 también fue impugnado, pero a diferencia del Decreto 4/2001, no fue suspendido cautelarmente por los Tribunales, lo que le permitió desplegar sus efectos hasta su «derogación» por la entrada en vigor de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias. En todo caso, el Decreto 126/2001 fue anulado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 17 de octubre de 2003.

El Decreto 127/2001, de 5 de junio

El último Decreto que debemos reseñar, es el Decreto 127/2001, de 5 de junio, por el que se regulan las Directrices de Ordenación (BOC nº 71/2001, del viernes 8 de junio). Dicha norma desarrolla, en 13 artículos, una disposición adicional y una disposición final, «la regulación del objeto, determinaciones y contenido documental de las Directrices de Ordenación previstas en la legislación canaria de ordenación del territorio, así como del procedimiento común para

⁹ En posteriores sentencias del Alto Tribunal, como en la dictada el 17 de julio de 2003 en el recurso de casación nº 5.674/2000, dimanante del RCA nº 784/1995, pese a mantener y reproducir la doctrina de la sentencia de 6 de mayo de 2002, introdujo un llamativo Fundamento de Derecho Séptimo, del siguiente tenor literal: «SÉPTIMO. - Hasta aquí los argumentos de nuestra sentencia de 6 de mayo de 2002, que apoyan también ahora la desestimación de estos recursos de casación. Conviene decir que este Tribunal Supremo ha dictado sentencia de 20 de febrero de 2003 (casación nº 7775/99) desestimando el recurso contencioso administrativo nº 817/95 formulado por la entidad 'Puerto Rico S.A.' contra los mismos Decretos aprobatorios del PIOT de Gran Canaria. En esa sentencia están contestados los problemas básicos que aquí plantean las partes. La diversidad de soluciones entre estas sentencias nuestras ha sido originada por las limitaciones de conocimiento que impone un recurso extraordinario como el de casación, en el que el Tribunal debe ceñirse al estudio del problema a la vista de la razón de decidir de la sentencia impugnada y de los motivos esgrimidos contra ella.»

su elaboración» (art.1). Su virtualidad, sin embargo, será mínima ya que, poco después, el Parlamento de Canarias aprobará la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias (BOC nº 92/2001, de 26 de julio), que, entre otras medidas, modificó el artículo 16 del TRLOTENC, transformando las Directrices de Ordenación en instrumento de ordenación de rango legal.

La Ley 6/2001, de 23 de julio

La Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, integrada por 5 artículos, 6 disposiciones adicionales, 1 disposición transitoria y 4 disposiciones finales, tenía por objeto, según declaraba su artículo 1:

[...] regular el régimen al que quedan sujetos los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, la actividad de ejecución de los mismos y los actos de uso del suelo durante el período preciso para la formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo que articulen las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 5 de esta Ley.

Dicho artículo 5, referido al «Ámbito temporal de aplicación de las medidas cautelares», tras señalar en su número 1 que «las medidas que establecen los artículos precedentes serán aplicables en tanto no estén en vigor las Directrices de Ordenación General y del Turismo», preveía, en su número 2, la excepción:

desde el momento en que entre en vigor un Plan Insular de Ordenación adaptado a las leyes ordenadoras del territorio y del turismo de Canarias y en el correspondiente Decreto de aprobación definitiva se expresase que las determinaciones en materia turística contenidas en el mismo sustituyen a las medidas establecidas en la presente Ley.

Por último, el número 3 del artículo constituía un mandato de adaptación de los Planes Insulares a las futuras Directrices, siendo de aplicación, «a partir de ese momento (...) las medidas cautelares que se establezcan, en su caso, en la aprobación definitiva» de tales Directrices.

Las medidas cautelares adoptadas se detallan en el artículo 2, en relación con la «Suspensión de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística vigentes y de su ejecución»; en el artículo 3, en relación con la «Suspensión de la aprobación de los planes Generales de Ordenación y Normas Subsidiarias»; y en el artículo 4, en relación con la «Suspensión de la tramitación del Planeamiento Urbanístico de Desarrollo». Del número 2 del artículo 2, deriva, además, que las medidas de suspensión contenidas en el artículo operan como mínimo al indicarse que la suspensión «no afectará a las determinaciones relativas al uso turístico, contenidas en los instrumentos de planeamiento, que sean más restrictivas que las establecidas en la presente Ley».

CONCLUSIONES

4.1.- A partir del año 2000, el Gobierno de Canarias abordó de forma decidida una política pública, basada en criterios de sostenibilidad ambiental, económica y social, con la idea fuerza de cambiar la forma de operar sobre el territorio, asumiendo el suelo como un recurso

natural escaso y planteando la necesidad de reorientar nuestro modelo productivo para evitar o, al menos, reducir sus efectos negativos sobre los recursos naturales, el patrimonio natural y cultural del archipiélago, y la propia configuración social de Canarias

4.2.- Para dotarse de unos criterios mínimos, debatidos y admitidos, se requería un tiempo de análisis de la situación de partida y la adopción de unas medidas que, de forma cautelar, evitasen la consolidación de situaciones y derechos que hicieran de imposible o muy difícil aplicación las nuevas medidas, estableciendo, al mismo tiempo, mecanismos jurídicos que, con pleno respeto de los derechos existentes, facilitasen el tránsito de un modelo de crecimiento expansionista e insolidario a un modelo que compatibilizase desarrollo económico, equilibrio territorial y progreso social equilibrado y justo. A tales medidas corresponden las disposiciones reglamentarias y legales dictadas entre enero de 2000 y julio de 2001, en cuanto su objetivo era permitir la revisión del modelo.

4.3.- Esas primeras medidas preparatorias de lo que luego sería la moratoria turística, fueron especialmente combatidas ante los Tribunales de Justicia, lo que obligó a dedicar esfuerzos y medios en la defensa de los objetivos fijados en la concreta política pública de reorientación del modelo de crecimiento económico acelerado frente a los recursos contencioso-administrativos presentados, singularmente en todo lo referente a la afección de los posibles derechos urbanísticos afectados, bien por las medidas cautelares de suspensión, bien por las medidas de carácter definitivo, determinando la pérdida de eficacia de instrumentos de ordenación, gestión y ejecución en materia urbanística y, en su caso, de títulos administrativos habilitantes.

En resumen, toda esta dura, continuada y, por momentos, ágil batalla legal, no tuvo otro motor que la decidida y arrolladora voluntad de una Administración en imponer un modelo más sostenible, definido y promovido por un planeamiento en redacción, las Directrices de Ordenación General y, en su marco, las Directrices de Ordenación del Turismo. Una Administración consciente de que tal imposición exigía impedir, mediante «medidas cautelares» de suspensión de planeamiento y licencias (tan esencialmente propia de tales medidas) que el objetivo se vería frustrado por la contraria acción de algunos agentes sociales alterando la realidad de partida en una dirección desarrollista y poco o nada sostenible. Y, se logró, finalmente, con la aprobación de ambas Directrices por la Ley 19/2003.

BIBLIOGRAFÍA

- GONZÁLEZ LEMUS, N. y MIRANDA BEJARANO, P. G. (2002). «*El turismo en la historia de Canarias. Viajeros y turistas desde la antigüedad hasta nuestros días*». Canarias: Ed. Nivaria.
- MELIÁN GARCÍA, J.A (1985) «Administración pública y turismo», en *El turismo en Canarias: IV Jornadas de Estudios Económicos Canarios*. La Laguna: Ed. Universidad de La Laguna, Instituto de Desarrollo Regional: Instituto Español de Turismo, Gobierno de Canarias.
- «EL DOCUMENTO VERDE. *Compromiso por el desarrollo sostenible de Canarias. Documento de los grupos de trabajo*» (2003). Área de Cultura. Cabildo Insular de Tenerife.