

EL PAPEL DE LOS STAKEHOLDERS EN LOS PROCESOS DE GOBERNANZA Y RENOVACIÓN DE LAS ÁREAS TURÍSTICAS DE LITORAL

Moisés Simancas Cruz^{*}
Universidad de La Laguna - España
Oswaldo Ledesma González^{**}
Escuela Universitaria de Turismo de
Santa Cruz de Tenerife - España

Resumen: Los denominados “agentes o actores estratégicos” (stakeholders) constituyen los grupos de interés o las partes interesadas en la renovación de las áreas turísticas de litoral. Por otra parte, la propia naturaleza de cualquier política, programa o proyecto de renovación física, tipológica y funcional de los establecimientos de alojamiento turístico la convierte, al menos en teoría, en un ámbito especialmente interesante para observar el concepto de «gobernanza turística», entendido como un proceso permanente y cooperativo que supone una implicación y un diálogo intenso y continuo entre las múltiples y diversas partes interesadas, en cuanto favorece la negociación, el pacto, el consenso, la concertación y el compromiso entre los actores privados y públicos. Ello se debe a que las situaciones de rivalidad entre los agentes públicos y privados resultan habituales, sobre todo, cuando algunos se benefician de su posición de privilegio (ganadores) y otros se ven perjudicados (perdedores). En este trabajo se plantea la importancia de la gobernanza en los procesos de renovación turística, y, sobre todo, el papel que los stakeholders desempeñan a escala local en el éxito o fracaso de los mismos. Con el fin de aportar algo de contenido empírico —no especulativo—, así como dotar de una dimensión aplicada los enunciados generales, nos basamos en la evidencia paradigmática del conflicto surgido con la renovación de un establecimiento de alojamiento turístico en el municipio de San Bartolomé de Tirajana (Islas Canarias, España).

PALABRAS CLAVE: áreas turísticas consolidadas, gobernanza turística, renovación, actores estratégicos.

Abstract: The Role of Stakeholders in the Process of Governance and Renovation of Tourist Coastal Areas. The so called "agents or strategic actors" (stakeholders) constitute the interest groups or the parties concerned in the renovation of the tourist coastal areas. Moreover, the nature of any policy, program or project regarding the physical, typological and functional renovation of tourist accommodation establishments makes it, at least theoretically, a particularly interesting area so as to observe the concept of "tourism governance" —this being conceived as a permanent and cooperative process involving engagement and intense and continuous dialogue among multiple and diverse stakeholders, fostering negotiation, agreement, consensus, dialogue and commitment among private and public actors—. This is due to the fact that situations of rivalry between public and private agents

^{*} Doctor en Geografía por la Universidad de La Laguna, San Cristóbal de La Laguna, España. Profesor Titular de Geografía Humana del Departamento de Geografía e Historia de la Universidad de La Laguna. Coordinador del Grupo de Investigación ReinvenTUR (Renovación e Innovación Turística), Universidad de La Laguna. Co-director de la Cátedra de Turismo Caja Canarias – Ashotel, Universidad de La Laguna. E-mail: msimancas@ull.es

^{**} Doctorando en el Programa de Turismo de la Universidad de La Laguna, San Cristóbal de La Laguna, España. Licenciado en Geografía y Máster en Gestión y Promoción del Desarrollo Local por la Universidad de Valencia, Valencia, España. Profesor en la Escuela Universitaria de Turismo de Santa Cruz de Tenerife, España. Miembro del Grupo de Investigación ReinvenTUR (Renovación e Innovación Turística), Universidad de La Laguna. E-mail: oswaldo.ledesma@eutur.es

are common, especially when some of them benefit from their privileged position (winners) and others are negatively affected (losers). This paper posits the importance of governance in the processes of tourism renovation and, above all, the role that stakeholders play locally in the success or failure thereof. In order to bring some empirical content —non speculative—and provide the formulations underpinning the paper with an applied dimension, the work is based on the paradigmatic evidence gathered from the conflict caused by the renovation of a tourist accommodation establishment in the municipality of San Bartolomé de Tirajana (Canary Islands, Spain).

KEY WORDS: *consolidated tourist areas, tourism governance, renovation, stakeholders.*

INTRODUCCIÓN

La calificación de un destino turístico —o de un área turística dentro del mismo— como “maduro”, “consolidado”, “estancado”, “saturado”, “con experiencia”, “en la etapa final de crecimiento” o de manera similar según la terminología de las distintas teorías evolutivas, puede implicar la consideración de que se encuentra en un momento decisivo, crítico y de fuerte incertidumbre. Ello se debe a que comienza a presentar algunos síntomas de agotamiento. Por lo tanto, siguiendo el proceso secuencial de generación → degeneración → regeneración, supone el paso previo a su declive, llegando incluso, si no se interviene, a la decadencia (Simancas, 2015a).

Sin embargo, la degeneración de un destino turístico no está necesariamente asociado al ciclo de vida de un destino turístico (Agarwal, 2002). Igualmente, en la medida en que el producto vacacional de litoral sigue siendo la motivación principal de los turistas, su papel hegemónico se mantiene vigente aunque requiera transformaciones, ajustes y adaptaciones. Asimismo, el estado de madurez de un destino/área turística da cuenta que ha alcanzado un grado suficiente de experiencia, una actividad sustancial, una plenitud vital, una trayectoria (tradición) turística, un reconocimiento y valoración internacional, una capacidad de resiliencia, así como la involucración de un elevado número de stakeholders (Blanco, 2012).

Además, los agentes privados implicados en el desarrollo de esos destinos turísticos son los más interesados en que no se produzca esa degeneración, al considerar que se trata de un escenario económica y políticamente inaceptable (Agarwal, 1992). Por consiguiente, la degeneración de un destino turístico no resulta tan fácilmente probable y, en ningún caso, un hecho irreversible, unidireccional, consumado y automático. Por el contrario, su regeneración resulta posible, en cuanto cualquier derivación crítica puede ser corregida estructuralmente.

De esta manera, aunque la actividad turística se sustenta fundamentalmente en el sector privado, constituye uno de los únicos campos de negocio en el que los agentes privados implicados en el desarrollo de esos destinos turísticos no sólo son partidarios de ese intervencionismo público, sino que incluso lo exige en momentos puntuales y contracíclicos (Francisco, 2003), en determinadas

situaciones y en relación con servicios e infraestructuras, generales y turísticas, que conforman el sistema turístico. Así, en relación con los procesos de degeneración de las áreas turísticas, tales agentes comienzan a demandar soluciones al sector público. De esta manera, la administración pública desempeña un papel relevante, en la medida en que en su correspondiente ámbito competencial constituye el protagonista determinante, aunque no exclusivo, en la formulación y sobre todo en la implementación de políticas, programas, planes y proyectos de regeneración. El debate radica en definir los límites e intensidades de esa intervención (Merinero & Pulido, 2009).

En este contexto, las situaciones de rivalidad, conflictividad, incompatibilidad o disfuncionalidad entre los agentes públicos y privados resultan habituales, sobre todo, cuando algunos se benefician de su posición de privilegio (ganadores) y otros se ven perjudicados (perdedores). Esto convierte a los procesos de renovación de los espacios públicos y privados de las áreas turísticas de litoral en un ámbito especialmente interesante para observar la denominada Stakeholder Theory (Teoría de las Partes Interesadas) de Freeman (1984), que Jamal & Getz (1995) y Sautter & Leisen (1999) adaptaron al sistema turístico. Por ello, en coherencia con el planteamiento de Krutwaysho & Bramwell (2010), parece pertinente la identificación de las relaciones entre las disposiciones administrativas, los grupos de la sociedad civil organizada y los denominados “agentes o actores estratégicos” (stakeholders), entendidos como los grupos de interés o las partes interesadas que están involucradas y/o afectadas por la renovación turística.

Lo mismo sucede con el paradigma de la gobernanza, entendido como una forma de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, públicos, privados y sociedad civil que participa en la formulación de las políticas públicas. Así, diferentes mecanismos de gobernanza pueden generar diferencias en la eficacia de las interacciones conjuntas de las partes interesadas. Ello hace que el análisis de las variables internas —y, por ende, del contraste cualitativo— resulte relevante. El propio Butler (2012) ha reconocido recientemente el papel de los factores internos —las “fuerzas internas” de Agarwall (2006)— de los destinos en la generación de “inercias” con los efectos locales.

En este trabajo se analiza un caso de falta de gobernanza, en el que los conflictos entre los actores locales dificultan la renovación de un establecimiento de alojamiento turístico en el municipio de San Bartolomé de Tirajana (Islas Canarias, España). En la medida en que ha sido descrito por Simancas (2015b), en este estudio se procede a la interpretación de las decisiones técnico-político-administrativas y los marcos jurídico-institucionales que inciden en ese proceso de renovación edificatoria. Para ello se realiza un análisis de los actores involucrados en el conflicto, considerando su papel, posición e intereses contrapuestos.

LA GOBERNANZA TURÍSTICA Y LOS PROCESOS DE RENOVACIÓN DE LAS ÁREAS TURÍSTICAS CONSOLIDADAS DE LITORAL

En la medida en que “*existen diferentes soluciones a la necesidad de repensar el modelo clásico, convencional e indiferenciado de sol y playa*” (Antón, 2005: 316), no hay soluciones definitivas para la recuperación de la competitividad de las áreas turísticas maduras de litoral. Tampoco sirven las recetas copiadas miméticamente de experiencias previas de otros lugares —exitosas o no—, así como las meras acciones normativas, que a modo de medidas paliativas, encajan en una legislatura o mandato. Por el contrario, partiendo de la premisa de que estas áreas turísticas se comportan como sistemas complejos adaptativos y que no existen medidas definitivas, en cuanto cada destino/área turística presenta unos rasgos propios y una trayectoria específica, la corrección de su obsolescencia —y por lo tanto su mantenimiento y recuperación competitiva— requiere de la aplicación de un amplio y diverso espectro de soluciones correctoras. Éstas deben ser múltiples y específicas para cada situación, no estando predeterminadas, pues suponen modelos constructivos no prescriptivos. Asimismo, aunque son dependientes tanto de las circunstancias coyunturales locales y globales, como del comportamiento de los destinatarios con una referencia a los afectados o a los interesados en la misma, deben plantearse desde su consideración como un intento de superar la idea determinista de que las características territoriales por sí mismas condicionan el proceso (González-Reverté, 2012). Desde este punto de vista, la consideración de que “el paradigma de la sostenibilidad no existe sin la participación de los stakeholders” (Farinós, 2008: 14), la gobernanza turística aporta nuevas formas de gestión pública del turismo (Fayos-Solà, 2004). Como señalan Velasco (2010) y Pulido, López & Pulido (2013), esta última puede aplicarse a la gestión de un destino, creando ámbitos de relación no sometidos a los principios de jerarquía, ni de mercado, con la facultad para tomar decisiones colectivas desde perspectivas nuevas.

En la medida en que la gobernabilidad del turismo entendida como un atributo del arte de gobernar se afianza cuando se asienta en normas, reglas, valores, etc., formales e informales, la gobernanza del destino turístico se revela como una herramienta analítica y descriptiva esencial para que aquella se de. Así, mientras la primera incide, en especial en la capacidad del sistema político para generar confianza, en cuanto permite alcanzar consensos y soluciones a los conflictos, con lo que se refuerza la legitimidad del sistema (Velasco, 2008); la segunda posibilita un nuevo estilo de gobierno y un avance en el desarrollo de políticas turísticas y territoriales (Velasco, 2008). Desde la consideración de que ambos términos tienen contenidos semánticos distintos pero complementarios, no siendo excluyentes, el fin es establecer la capacidad del gobierno para transformar necesidades en políticas, programas, planes y proyectos, en la medida en que se presenta como un proceso permanente y cooperativo que conlleva la implicación y el diálogo intenso y continuo entre las múltiples y diversas partes interesadas (Merinero & Pulido, 2009).

Esta nueva perspectiva del gobierno del turismo, fundamentada en un creciente énfasis en el papel de la escala local, no supone en ningún caso que el poder público-político —y por consiguiente

la Administración Pública al nivel competencial que le ha correspondido— ha dejado de ser un agente participante. Por el contrario, en cuanto forman parte de los actores estratégicos que conforman el sistema turístico las decisiones técnicas-políticas-administrativas han desempeñado un papel fundamental en el diseño de las políticas de renovación turística. Así, los actores públicos desempeñan incluso, en algunos casos, de manera exclusiva las funciones de orientación y coordinación, al elaborar los marcos legales. Sin embargo, la eficiencia de los procesos de renovación se fundamenta en escenarios favorables de gobernabilidad —y por lo tanto de adopción de las decisiones públicas— desde la participación de los actores implicados —con los múltiples y diversos intereses y expectativas favoreciendo el paso de la “tiranía” de las decisiones técnicas y políticas (tecnocracia) y de la unidireccional información pública, a una participación pública (gobernanza).

De forma sencilla, el concepto gobernanza se refiere a una forma de gobernar caracterizada por la interacción entre la pluralidad de actores presentes en el territorio (públicos, privados, sociedad civil, etc.) que participan en la formulación de las políticas públicas y reconocen el papel del gobierno como promotor y coordinador de los objetivos de la acción pública resultante de dicha interacción entre actores. Desde este punto de vista, la interdependencia entre los actores es inherente y crucial para el propio concepto de gobernanza.

El concepto adquiere interés en la sociedad contemporánea, en un momento en el que los límites entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil se han transformado y son más imprecisos (Kooiman, 2005; Prats i Català, 2005; Rojo, 2005). La Organización Mundial del Turismo (2010) indicaba que el auge de la gobernanza se explica por la limitación de los gobiernos para controlar las variables clave del bienestar y prosperidad social y, por ende, su insuficiencia para gobernar a las sociedades contemporáneas. Mayntz (2005: 83) señala que *“la gobernanza se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas”*.

A pesar de que los actores públicos siguen siendo formalmente los únicos titulares legítimos para velar por el interés general de la sociedad, no es menos cierto que estos son más eficaces cuando sus decisiones resultan de la interacción con los otros actores. Así, comienza a evidenciarse un cambio en los modos de gobernar, transitándose de un gobierno unidireccional (gobernantes-gobernados) hacia un modelo bidireccional (y multidireccional) que supone interacciones entre actores para llegar a acuerdos en la toma de decisiones políticas. De esta manera, de las decisiones tomadas habitualmente desde un modelo burocrático y de control jerárquico, caracterizado por imposiciones fáciles enmarcadas en paradigmas estáticos, a modo de sistema cerrado, sin retroalimentación (positiva o negativa), con preeminencia de explicaciones lineales del tipo causa-efecto y decisiones verticales y descendentes (top-down), se está pasando a la vía de abajo a arriba

(bottom-up); y por lo tanto a la incorporación de la negociación, el pacto, el consenso, la concertación y el compromiso entre los actores privados y públicos.

Los autores que han intentado clarificar el concepto gobernanza son numerosos, entre otros, Angulo (2010), Cerrillo (2005), Cruz (2001), Durán (2013), Graña (2005), Hall (2011), Kooiman (2005), Mayntz (2005), Morata (2004), Prats i Català (2005), Ruhanen *et al.* (2010) y Velasco (2008, 2010). Los elementos comunes que son reconocidas de forma general por estos investigadores son los siguientes:

- a) La gobernanza no es sinónimo de gobierno y, por tanto, ambos conceptos no pueden ser utilizados indistintamente. La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno, englobando a actores no estatales (Durán, 2013; Gill & Williams, 2011; Kjaer, 2004; Madrid, 2009). Durán (2013: 6) señala que *“la mayoría de las teorías coinciden en distinguir entre gobernanza y gobierno”* y el argumento principal está en cómo y por qué la acción de gobernar ya no es una función exclusiva de los gobiernos: mientras que el primer concepto se refiere a la presencia de un poder (el del Estado), organizado a través de una serie de poderes públicos (con relaciones jerárquicas entre ellos) y procedimientos burocráticos como forma de funcionamiento, la gobernanza se refiere a la emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes externos (hasta ahora) a la arena política (Farinós, 2008). En esta misma línea, Rhodes (1997; 2005) argumenta que aunque en el pasado el concepto de gobernanza fue utilizado como sinónimo de gobierno, en la actualidad se utiliza para destacar los cambios con respecto a las formas de gobierno más tradicionales, haciendo referencia a un nuevo proceso de gobierno. De esta manera, la gobernanza representa un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos (Farinós, 2008), opuesto a gobierno en cuanto a su concepción jerárquica tradicional de hacer políticas.

- b) La gestión de los asuntos públicos ahora no es competencia exclusiva de las instituciones. Desde la perspectiva de la gobernanza, la administración tiene la función de director, coordinador y/o facilitador de las acciones que se van realizando. En el actual contexto social y político, en donde la globalización coexiste con la reivindicación de la conveniencia de acercar la toma de decisiones la más cerca posible de los ciudadanos, *“los Estados ven modificados sus perfiles tradicionales, pierden autonomía y ceden soberanía. Emergen nuevos actores políticos y nuevas fuentes de poder en sistemas cada vez más complejos, fragmentados y diversificados. Los ciudadanos reclaman más información y, en menor grado, más participación en los procesos de toma de decisiones”* (Romero, 2009: 38). Esta situación origina que la consecución de buenos resultados en el quehacer público dependa de la negociación entre las diferentes partes afectadas. Ello resulta evidente en cuanto, como indican Kooiman (2005) y Prats i Català (2005), hoy de viven situaciones en las que ningún actor, ni público ni privado, tiene todo el conocimiento requerido para resolver los problemas complejos, dinámicos y diversos que afectan a la sociedad; la solución de los problemas socio-políticos y la creación de oportunidades colectivas son

desafíos públicos y también privados, gubernamentales pero también de mercado. En este escenario, el enfoque de la gobernanza se presenta como una nueva forma de definir la acción de gobierno, la cual implica un nuevo modelo operativo para los actores implicados y para los procesos de decisión a la hora de hacer políticas (Farinós, 2005). En este modelo alternativo de gestión de los asuntos públicos que implica la gobernanza, no hay una disminución de los roles del gobierno, sino un reequilibrio de sus funciones tradicionales. Así, el papel de los gobiernos cambia, adquiriendo funciones de director, coordinador y/o facilitador, dependiendo del conocimiento y asimilación que las partes interesadas tengan sobre esta forma de gestionar la cuestión pública y consecuentemente, de la evolución del sistema de gobernanza implantado en un determinado territorio. Pierre & Peters (2000) indican que la función del gobierno en la gobernanza es la de dirigir el sistema socio-económico y por tanto, las relaciones entre lo público y los otros actores; por ende, los gobiernos tienen aquí función de director. Otros autores como Klijn (2005), Mayntz (2001), Messner (1997) o Rhodes (1997), prestan mayor atención al papel del gobierno como coordinador, especialmente con respecto a las relaciones en red y la colaboración público-privada. Para autores como Gill & Williams (2011) o Merinero (2008), los gobiernos desempeñan un papel de facilitador en el modelo de gobernanza. Precisamente, de las tres funciones citadas, la que más fuerza o interés ha acaparado entre los investigadores, es la de coordinador. Sin embargo, este hecho no excluye que el papel del gobierno como director y facilitador coexista con la coordinación, porque dichas funciones no son mutuamente excluyentes y además, se complementan, porque el gobierno debe tener la capacidad de liderazgo (director y facilitador) dentro de la red de relaciones entre actores. En este sentido, Merinero (2008: 190-191) apunta que *“el ámbito de lo público tiene que asumir una nueva capacidad de liderazgo destinado a crear las condiciones propicias que permitan impulsar la creación y la gestión de redes como base [...] para conseguir la adaptación del territorio a las exigencias del nuevo contexto. [...] Los actores públicos tienen que jugar un papel clave, deben asumir un nuevo tipo de liderazgo, caracterizado por el cumplimiento de un papel de facilitador del funcionamiento en red de los diferentes actores implicados en un ámbito de la política pública, que intente resolver un determinado problema para un territorio”*.

- c) La gobernanza implica a múltiples actores que tienen interés en una tarea específica. Estos actores forman redes de interacciones continuas, causadas por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos. Asimilando que para que se desarrolle la gobernanza es necesario reducir la verticalidad de las decisiones del gobierno y facilitar más la horizontalidad en la gestión de los asuntos públicos mediante una mayor participación del sector privado y de la sociedad civil, necesariamente se deben establecer procedimientos para mejorar la toma de decisiones conjuntas. Aquí es donde las redes de decisión política o Policy Networks (Klijn, 2005; Rhodes, 2005) están jugando un papel preponderante y tanto es así, que la idea de gobernanza ha terminado por vincularse de forma operativa a la de gestión de redes. Esta concepción, en donde existen más actores con poder de decisión, la capacidad de control del gobierno es más limitada que en el modelo jerárquico (Kickert: 1993). Rhodes (2005) considera que la gobernanza

implica la existencia de redes, que diseñan las políticas públicas. Así, se refiere a la misma como gestión de redes, asignándose a la gobernanza cuatro características: a) interdependencia entre organizaciones; b) interacciones entre los miembros de la red; c) relaciones de confianza, con reglas de juego negociadas y aceptadas por los miembros de la red; y d) un considerable grado de autonomía de la red respecto del Estado. Mayntz (2001) señala tres diferentes modos de cooperación entre el gobierno y los actores sociales en los procesos de gobernanza: a) arreglos neo-corporativos: gobierno, empresas organizadas y trabajadores organizados negocian sobre temas de política macroeconómica; b) redes mixtas: gobierno y actores sociales se acoplan de manera flexible y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia; y c) formas de autorregulación de la sociedad, donde los actores corporativos privados cumplen funciones reguladoras que son de interés público y les han sido asignados, explícita o implícitamente, por el gobierno.

ESTUDIO DE CASO. LA RENOVACIÓN DEL HOTEL RIU GRAND PLACE MASPALOMAS OASIS

Origen y desarrollo del conflicto

El Hotel Maspalomas Oasis se inauguró en 1968 y se convirtió desde entonces en el segundo establecimiento hotelero construido en el sur de Gran Canaria y el segundo de cinco estrellas de toda Canarias (Figura 1). Se proyectó en 1965 por encargo y con los fondos propios de Alejandro del Castillo y del Castillo Manrique de Lara. Cuando la familia Del Castillo cayó en una crisis de liquidez, el Hotel pasó a ser propiedad de Pedro Pueyo (Grupo Oasis). En 1994, pasó al Grupo Santander (por entonces, Banesto), al formar parte del acuerdo de liquidación de la deuda que el Grupo Oasis tenía con la entidad financiera. Durante ese período, el Hotel estaba explotado por el touroperador TUI, que tenía un contrato hasta el año 2000. En 1997, la entidad RIU Hoteles (49% capital de TUI, 51% capital de la familia Riu), ya presente en este ámbito territorial, adquirió el inmueble convirtiéndolo en Hotel RIU Grand Palace Maspalomas Oasis, procediendo a su renovación parcial en 1998. Ese mismo año compró los terrenos ocupados por los jardines.

Tras el verano de 2012 se presentó el proyecto de renovación del Hotel RIU Grand Palace Maspalomas Oasis. Se trataba de una renovación edificatoria que conllevaba la “reutilización” del espacio turístico privado, en cuanto implicaba la demolición total del edificio y la construcción de un nuevo hotel de 5 estrellas en la misma parcela. Previamente, en enero de 2012, la Dirección General de Infraestructuras Turísticas del Gobierno de Canarias emitió la declaración de “deterioro” y “obsolescencia”, procedimiento que era previo y preceptivo para la autorización del proyecto de renovación por parte de la correspondiente Administración Insular; dicho procedimiento también resultaba preceptivo para que el proyecto fuera calificado como una “rehabilitación integral”. Del mismo modo, el proyecto de renovación se incluyó en el “Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de San Bartolomé de Tirajana, Maspalomas Costa Canaria”,

aprobado definitivamente por Decreto 90/2012, de 22 de noviembre. No obstante, RIU decidió retirar el proyecto de renovación de este Plan tras el sometimiento al trámite de información pública y consulta. Ello se debió, entre otras cuestiones, a que RIU entendió que podía ejecutarlo con mayor rapidez si pedía directamente las licencias municipales.

Figura 1: Plano de situación del Hotel RIU Grand Palace Maspalomas Oasis



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, el Pleno ordinario del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana de 24 de abril de 2013 concedió las licencias urbanísticas de obra de demolición y construcción del nuevo hotel (Expediente de obra mayor 827/2012). No obstante, la corporación local puso en conocimiento de RIU que las licencias concedidas tenían suspendidos sus efectos hasta la decisión final del Cabildo Insular de Gran Canaria de iniciar el expediente del Bien de Interés Cultural (BIC) que previamente había solicitado el Grupo Lopesan. Esto sucedió porque el proyecto de renovación encontró la oposición frontal del mencionado grupo empresarial. La primera reacción del Grupo Lopesan fue la presentación de alegaciones al citado expediente de obra mayor 827/2012. Se trató de un documento en el que se cuestionaba la legitimidad de las licencias concedidas. Se fundamentaron en el hecho de que la ocupación de esta zona contradecía la premisa de salvaguardar el sistema dunar que articuló el “Concurso Internacional Maspalomas Costa Canaria”, convocado por Alejandro del Castillo y del Castillo Manrique de Lara en el año 1961 a través de la sociedad promotora Maspalomas Costa Canarias. Como señala Díaz-Reixa (2009), el propio promotor presumía de la exclusión de determinados proyectos durante el proceso de selección del concurso porque proyectaban actuaciones de urbanización y de edificación en el campo de dunas.

La segunda reacción del Grupo Lopesan al proyecto de renovación del Hotel RIU Grand Palace Maspalomas Oasis, quizás la de mayor trascendencia, fue la solicitud registrada en diciembre de 2012 en el Cabildo Insular de Gran Canaria. En ella se solicitó la incoación del expediente para la declaración parcial de Bien de Interés Cultural (BIC), en la categoría de Monumento, a favor del inmueble que ocupa el Hotel. Se argumentó que el inmueble se encuentra en numerosas publicaciones como “Arquitectura del Movimiento Moderno” (1996), “La arquitectura del sol” (2002), “Arquitectura Moderna de Canarias” (2002) y “Canarias: Arquitecturas desde el siglo XXI” (2011), a la vez que está incluida en el Registro Docomomo Ibérico desde 1996. También se destacó la presencia de pinturas de Manolo Millares y una escultura de Martín Chirino. Del mismo modo, se planteó la importancia de la estancia en este Hotel de una serie de personajes ilustres, como los astronautas Neil Armstrong, Edwin Aldrin y Michael Collins, que descansaron unas semanas después de su vuelo espacial en octubre de 1969.

En enero de 2013, el Grupo Lopesan difundió unas infografías en la prensa local en donde se definía al nuevo hotel con tipología de *“paredón todo continuo”*, pues suponía construir *“una muralla de 25 metros de altura por 370 metros de largo”*. Asimismo, emitió un comunicado en el que proponía a RIU permutarle la parcela ocupada por el Hotel RIU Grand Palace Maspalomas Oasis por otra en primera línea de mar en Gran Canaria o en la isla de Fuerteventura, comprometiéndose a proceder a su rehabilitación integral sin llegar a construir el “macro hotel”. Un mes después el Grupo Lopesan solicitó la medida cautelar de suspensión de las obras de demolición y nueva edificación. El mismo día el Consejero de Gobierno de Cultura, Patrimonio Histórico y Museos del Cabildo Insular de Gran Canaria solicitó al Ayuntamiento que *“a la mayor brevedad posible y si lo considera oportuno, adopte la medida provisional de suspender (hasta la notificación a ese Ayuntamiento de la resolución sobre incoación o no del BIC) los citados procedimientos administrativos de otorgamiento o no de las antedichas licencias (y que se notifique, de inmediato, el correspondiente acuerdo de medida provisional de suspensión a las personas interesadas en los mismos)”*. Así, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana acordó la suspensión provisional de los efectos de la licencia de demolición hasta el 30 de marzo de 2013.

El Cabildo Insular de Gran Canaria analizó hasta tres informes técnicos, dos de ellos internos y otro externo, para tomar una decisión definitiva en relación con la categoría del BIC. El primero, elaborado por una arquitecta del Servicio de Cultura y Patrimonio Histórico del Cabildo Insular de Gran Canaria propuso la incoación del BIC parcial como Monumento de la parte original del Hotel (la construida antes de la ampliación de 1971) y de su entorno de protección. El segundo, de un arquitecto del mismo Servicio, añadió la categoría de Jardín Histórico a la propuesta anterior. El tercero, encargado mediante contrato menor, propuso la categoría de Sitio Histórico.

Finalmente, a finales de abril de 2013, el Consejo de Gobierno del Cabildo Insular de Gran Canaria acordó por unanimidad incoar, de oficio, el procedimiento para la declaración a favor del Oasis de Maspalomas como BIC, en la categoría de Sitio Histórico, el cual se hizo público en virtud

del Anuncio de 8 de mayo de 2013. De esta manera, la valoración histórica del inmueble que proponía el Grupo Lopesan, se abandonó, pasando a la consideración integral del ámbito territorial donde se ubica el inmueble, en coherencia con la propuesta del tercer informe. Esta propuesta de declaración del BIC encontró un importante apoyo institucional.

A principios de abril de 2013, antes de que el Cabildo Insular de Gran Canaria acordara incoar el procedimiento para la declaración a favor del Oasis de Maspalomas como BIC, RIU había presentado una documentación técnica y patrimonial, justificando la improcedencia de la propuesta y solicitando a la Corporación Insular que no incoara el procedimiento. También presentó una auditoría técnica, elaborada por Bureau Veritas, en el que, además de alegar que el establecimiento hotelero carecía de los valores necesarios para tal declaración, se subrayó que la cimentación del edificio presentaba un estado y durabilidad futura con *“una gran incertidumbre, lo que afecta a la seguridad”*. Ambos documentos sustentaron el recurso contencioso-administrativo que interpuso contra el citado Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular, de 30 de abril de 2013. Asimismo, amenazó con desviar la inversión prevista en el Hotel hacia la isla de Tenerife, concretamente a los hoteles RIU Palace Tenerife y RIU Arecas al considerar que sus derechos legítimos se habían visto comprometidos.

Durante la fase insular de instrucción de este expediente de BIC, la Universidad de La Laguna, la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y la Casa de Colón, en su condición de instituciones consultivas de Canarias en materia de Patrimonio Histórico, emitieron seis informes favorables (dos cada uno) al considerar que los emitidos en un primer momento eran insuficientes. Por su parte, RIU presentó cuatro informes que cuestionan la relevancia histórica de este ámbito territorial. Esta documentación RIU la completó con el informe elaborado por Juan Torres Alemán, arquitecto y ex-decano del Colegio de Arquitectos de Canarias.

La Junta Directiva de la Federación de Empresarios de Hostelería y Turismo de Las Palmas (FEHT) adoptó en mayo de 2013, por mayoría (siete votos a favor, dos abstenciones y uno en contra, el del Grupo Lopesan), el acuerdo de interponer la oportuna acción judicial contra la decisión del Cabildo Insular, al entender que suponía una intromisión ilegítima de la Administración en las iniciativas empresariales y un grave atentado contra la seguridad jurídica. Esta oposición de la FEHT y sobre todo, su posicionamiento favorable al proyecto de RIU y, por tanto, en contra de los intereses del Grupo Lopesan, provocó que éste la abandonase en enero de 2014, al no sentirse representado por su Junta Directiva; no obstante, con la mediación del Presidente de la Confederación Canaria de Empresarios volvió a integrarse al mes siguiente.

El Consejo de Gobierno del Cabildo Insular de Gran Canaria, en marzo de 2014 acordó elevar el expediente, de unos 6.000 folios, a la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias, lo cual se hizo en abril. No obstante, a principios de mayo de 2014, el Director General de Cooperación y Patrimonio Cultural del Gobierno de Canarias lo devolvió, al considerar que durante la fase insular se cometieron algunos errores (faltaban notificaciones, trámites

de audiencia, etc.) y faltaba un informe sobre el posible impacto económico de la declaración de BIC. La Corporación Insular envió, junto al expediente de incoación de la declaración del BIC, un informe en el mes de junio, corroborando y complementando todos los informes técnicos y jurídicos relativos a las alegaciones formuladas durante los trámites de audiencia e información pública. A partir de ese momento, se iniciaron los dos meses (hasta el 9 de agosto) que el Gobierno de Canarias tenía para proceder a la declaración del BIC; hay que recordar que si no lo hacía dentro de ese tiempo y en la forma debida, el expediente caducaba, quedando sin efecto, no pudiendo volver a incoarse hasta después de tres años.

La FEHT se expresó en contra a esta decisión, acusando al Cabildo de Gran Canaria *“de manejar a su conveniencia difusos y muy controvertidos datos históricos”*, como *“la presunta presencia de Colón en la zona del palmeral del oasis de Maspalomas”*. Asimismo, cuestionó su intención de *“reordenar la actividad económica de la zona, en claro perjuicio de las empresas que actualmente están ubicadas en la misma, que además están absolutamente consolidadas urbanística y comercialmente”*, calificando de *“incomprensible”* que se impida la demolición de *“un hotel obsoleto, para la construcción de otro en el mismo sitio, con la categoría de gran lujo y se cercenen las posibilidades de rehabilitación de los establecimientos existentes en la zona”*.

El Consejo del Patrimonio Histórico de Canarias emitió un informe favorable para la declaración del BIC con la categoría de Sitio Histórico por 8 votos favorables, 7 en contra y dos abstenciones. A pesar de ello, la Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, tras la deliberación del Gobierno en su reunión del día 1 de agosto de 2014 (por tanto, ocho días antes de la fecha límite), decidió no proceder a la declaración del BIC (Decreto 90/2014, de 1 de agosto). Esto fue posible porque este informe es preceptivo, aunque no vinculante.

De forma simultánea al rechazo a la declaración del BIC, el Gobierno de Canarias adoptó en la misma sesión y fuera del orden del día, dictar la Resolución de 6 de agosto de 2014, que ordena la incoación y tramitación a la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial del procedimiento de suspensión de las determinaciones urbanísticas aplicables en el ámbito de suelo urbano consolidado de la urbanización El Oasis (las parcelas A y D) del Plan General de Ordenación Urbana de San Bartolomé de Tirajana y del Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de San Bartolomé de Tirajana. Ahora se produjo un cambio de argumento, abandonándose el interés histórico de la supuesta presencia de Colón en el palmeral del Oasis, para plantear su importancia como un hábitat prioritario sujeto a la Directiva 92/43/CE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres y el artículo 5 del Decreto 62/2006, de 16 de mayo, por el que se establecen medidas para favorecer la protección, conservación e identidad genética de la palmera canaria. Así, la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial debía someter al Gobierno una propuesta sobre este asunto antes del 15 de octubre del 2014, una vez realizados los trámites de audiencia al Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana y al Cabildo Insular de Gran Canaria, así como una vez emitido el preceptivo

informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias. A su vez, debía adoptar las medidas cautelares de protección del hábitat del palmeral del Oasis de Maspalomas, de forma directa o en colaboración con GesPlan, a la que se hizo la encomienda.

RIU presentó en abril de 2015 otra alternativa a su proyecto inicial con cuatro importantes variaciones: la capacidad alojativa se reducía a 740 plazas, la altura también se reducía a cinco plantas (las mismas del inmueble original), la disposición del inmueble se disponía ahora en paralelo a la carretera de acceso (la avenida de Cristóbal Colón) y no a la playa (mejorando con ello la servidumbre de vista de otras instalaciones hoteleras), así como la superficie de parcela ocupada se limita a 40.000 m². En diciembre del mismo año presentó una nueva propuesta, que reducía de forma notable su volumen, con una ocupación del 19,5% de la parcela frente al 25% permitido por la normativa, la altura máxima pasaba de los 24 metros a 20,4 metros en sus puntos más altos (convirtiéndose así en el más bajo de la zona, a la vez que permitía contemplar perfectamente el jardín) y la longitud se reducía en 95 metros, para pasar de los 163 metros del anterior proyecto a los 68 metros actuales, con la consiguiente reducción del impacto visual. Lo mismo sucedía con la inversión, que aumentaba hasta los 65 millones de euros.

En marzo de 2016, el Comité de Inversiones del Gobierno de Canarias propuso el derribo del Hotel RIU Gran Palace Maspalomas Oasis y la declaración del nuevo como "proyecto estratégico", con lo que se beneficiaría de una tramitación abreviada, en la mitad de los plazos ordinarios. Esta decisión entra, de nuevo, en pugna con el Cabildo Insular de Gran Canaria, que votó en contra de tal designación estratégica, a la vez que volvió a defender la declaración del Oasis de Maspalomas como Bien de Interés Cultural.

Análisis del conflicto y posicionamiento de los actores

El caso se ha caracterizado por bandazos legislativos y cambios interesados de argumentos y criterios, como consecuencia de los vaivenes políticos, las improvisaciones, las imprecisiones y el planteamiento de diversas soluciones. De esta manera, se pasó de una declaración de "deterioro" y "obsolescencia" por parte de la Dirección General de Infraestructuras Turísticas del Gobierno de Canarias, procedimiento necesario para la autorización del proyecto de renovación, junto con la concesión de las licencias urbanísticas de obra de demolición y construcción del nuevo hotel por parte del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, a la incoación del expediente para la declaración parcial de Bien de Interés Cultural (BIC) solicitada por el Grupo Lopesan, en la categoría de Monumento, a favor del inmueble que ocupa el Hotel, pretendiendo así proteger el valor arquitectónico del edificio. Sin embargo, los argumentos expuestos por el Grupo Lopesan contrastaron con el hecho de que el inmueble no fue incluido en el último catálogo arquitectónico de edificios de interés histórico-artístico del municipio de San Bartolomé de Tirajana, aprobado el 31 de julio de 2009 y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de 30 de octubre. Posteriormente, el Cabildo Insular de Gran Canaria acordó incoar, de oficio, el procedimiento para la declaración a favor

del Oasis de Maspalomas como BIC, en la categoría de Sitio Histórico, abandonándose la valoración histórica del inmueble que proponía el Grupo Lopesan y considerando, ahora, el ámbito territorial en donde se ubica el inmueble. Este hecho tuvo repercusión directa en las licencias concedidas por el Ayuntamiento, que quedaban, desde entonces, anuladas. Después de que la Administración Insular enviara el expediente de incoación de la declaración del BIC al Gobierno de Canarias, se iniciaron los correspondientes dos meses que este último tenía para proceder (o no) a la declaración del mismo, pero a pesar de que el Consejo del Patrimonio Histórico de Canarias emitió un informe favorable para la declaración del BIC, con la categoría de Sitio Histórico, la Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias decidió no proceder a la declaración del BIC, al mismo tiempo que se dictaba resolución para ordenar la incoación y tramitación a la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial del procedimiento de suspensión de las determinaciones urbanísticas aplicables en el ámbito de suelo urbano consolidado de la urbanización El Oasis, del Plan General de Ordenación Urbana y del Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de San Bartolomé de Tirajana. Se produce de nuevo, ahora, desde el Gobierno de Canarias, un cambio de argumento, primándose el mérito ambiental del ámbito territorial del Oasis.

El estudio de los actores permite realizar un análisis de aquellos que estuvieron involucrados en el conflicto considerando qué papel jugaron en el mismo, dónde se posicionaron y qué intereses tenían ante la situación generada. Los tres principales actores implicados fueron RIU Hoteles, el Grupo Lopesan y el Cabildo Insular de Gran Canaria, los dos primeros de carácter privado y el último, de carácter público. No obstante, a dichos actores hay que añadir el Gobierno de Canarias, que desempeñó un papel trascendental en el conflicto, al convertirse en último término en el organismo que impuso, siguiendo el modelo jerárquico de decisiones, el dictamen final que “resolvió” el conflicto (Tabla 1).

Tabla 1: Posicionamiento de los actores ante la declaración de BIC del Oasis de Maspalomas

Defensores del BIC	Grupo Lopesan	Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
	Cabildo Insular de Gran Canaria	Universidad de La Laguna
	Fundación Cesar Manrique	Casa de Colón
	Fundación Internacional Docomomo Ibérico	Instituto del Patrimonio Cultural de España
	Real Academia Bellas Artes San Miguel Arcángel	Plataforma Salvemos El Oasis de Maspalomas”
	Real Academia de Bellas Artes de San Fernando	Ben Magec-Ecologistas en Acción
	Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España	Real Sociedad Económica de Amigos del País de Gran Canaria
	Junta de Centro de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria	Consejo del Patrimonio Histórico del Gobierno de Canarias
	Contrarios al BIC	RIU Hoteles
Federación de Empresarios de Hostelería y Turismo		
Antiguo Decano del Colegio de Arquitectos de Canarias		

Fuente: Elaboración propia

El Grupo Lopesan fue el principal actor que se enfrentó al proyecto de renovación del Hotel RIU Grand Palace Maspalomas Oasis, al solicitar la incoación de expediente para la declaración parcial de Bien de Interés Cultural (BIC), en la categoría de Monumento, a favor del inmueble que ocupa el Hotel. Sin embargo, aunque no se pone en duda sus buenas intenciones, su oposición es consecuencia de la competencia, rivalidad y conflicto de intereses mercantiles en esta área turística entre ambos grupos empresariales, Lopesan y RIU, así como de sus respectivos touroperadores, TUI y Thomas Cook, y, sobre todo del interés del primero en relación a una serie de cuestiones. Por una parte, la supresión de cualquier elemento que distorsione el modelo de desarrollo territorial turístico del Plan Parcial Meloneras 2A, al oeste del Plan Parcial Oasis, que propuso y promocionó. Por otra parte, el proyecto de renovación propuesto por RIU entra en conflicto con sus intereses al competir por el segmento de cinco estrellas lujo. Según datos del propio Cabildo Insular de Gran Canaria (2012), el Grupo Lopesan gestiona tres de los diez hoteles de cinco estrellas existentes en la isla. Asimismo, el proyecto de renovación de RIU dificultaría las vistas del sistema dunar (“efecto pantalla”) desde los Hoteles Costa Meloneras y Lopesan Baobab Resort, ambos propiedad del Grupo Lopesan. Esta circunstancia queda reseñada en un informe de alegaciones de la siguiente manera: *“supone la privatización paisajística del palmeral del Oasis que, al menos a día de hoy, es posible disfrutar visualmente”*.

El otro gran actor que se opuso al proyecto de renovación fue el Cabildo Insular de Gran Canaria; esta administración acordó, de oficio, incoar el procedimiento para la declaración a favor del Oasis de Maspalomas como BIC. Hay que recordar, y no es una cuestión insignificante, que hasta que el grupo empresarial Lopesan no solicitó la incoación, el Cabildo Insular de Gran Canaria había autorizado el proyecto de renovación a través de su Patronato de Turismo (Sección de Infraestructura Turística). Esto apunta a que la interferencia interesada de la “empresarialidad” de un actor privado, el Grupo Lopesan, ha ejercido una influencia decisiva sobre los gobernantes insulares; desde su parcela de poder, este grupo empresarial se ha comportado como un actor a modo de “definitive stakeholders” (Mitchell *et al.*, 1997), hasta el punto que, incluso, ha llegado a definir la agenda política del Cabildo Insular de Gran Canaria. Por tanto, se ha comportado como un lobby cuya forma de proceder se ha acercado a posturas próximas al oligopolio.

La propuesta de declaración del BIC encontró un importante apoyo de otros actores, por lo que se oponían, evidentemente, al proyecto de renovación. Entre ellos, la Real Academia de Bellas Artes de San Miguel Arcángel, la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, la Junta de Centro de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, la Fundación Internacional Docomomo Ibérico, el Instituto del Patrimonio Cultural de España, la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Gran Canaria, la Fundación Cesar Manrique, la plataforma creada ad hoc “Salvemos El Oasis de Maspalomas” y Ben Magec-Ecologistas en Acción; asimismo, la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, la Universidad de La Laguna y la Casa de Colón en su condición de instituciones consultivas

de Canarias en materia de Patrimonio Histórico. Por último, el Consejo del Patrimonio Histórico del Gobierno de Canarias, que emitió el informe favorable para la declaración del BIC.

Los principales actores que se posicionaron a favor del proyecto de renovación fueron la Federación de Empresarios de Hostelería y Turismo de Las Palmas (FEHT) y, evidentemente, RIU Hoteles. El grupo empresarial presentó de forma continuada informes que cuestionaban tanto la relevancia histórica del inmueble que ocupa el hotel como la de ámbito territorial en donde se sitúa, como por ejemplo los elaborados por el Catedrático de Historia Antigua de la Universidad de Almería, José Luis López Castro, o el firmado por Michel Jorge Millares, licenciado en Ciencias de la Información, supervisado y avalado por el Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universidad Carlos III de Madrid, Guillermo Morales Matos. RIU también presentó una auditoría técnica de 140 folios, elaborada por Bureau Veritas, suscritas por dos arquitectos y tres arquitectos técnicos, en la que se cuestionaba que el establecimiento contase con valores a proteger, además de resaltar problemas en la cimentación del edificio. Asimismo, RIU presentó el informe elaborado por Juan Torres Alemán, arquitecto y ex-decano del Colegio de Arquitectos de Canarias, en el que se señalaba expresamente que el Hotel RIU Grand Palace Maspalomas Oasis *“no posee elemento alguno para ser catalogado como bien de interés cultural”*, en cuanto *“ha perdido cualquier valor arquitectónico cultural, a la vez que no ha ganado el valor histórico de lo antiguo”*; a su juicio, el objeto de esta catalogación *“es boicotear e impedir in extremis su renovación y modernización, obviando principios básicos como el respeto a la legislación vigente y a la seguridad jurídica”*. La FEHT fue el gran defensor de los intereses de RIU, enfrentándose judicialmente al Cabildo Insular de Gran Canaria, al entender que la decisión de declaración del BIC suponía una intromisión ilegítima de la Administración en las iniciativas empresariales y un grave atentado contra la seguridad jurídica. Asimismo, la FEHT acusó al Cabildo Insular de Gran Canaria de manejar a su conveniencia los datos y de perjudicar a las empresas que están ubicadas en este ámbito territorial.

El Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana adquirió una posición neutral en el conflicto. Cuando el Grupo Lopesan solicitó una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana al Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, trámite necesario para la declaración del BIC, el Partido Popular, la Agrupación de Vecinos y la concejala del Grupo Mixto rechazaron la citada propuesta del grupo empresarial en el Pleno ordinario del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana de 24 de abril de 2013. Los tres grupos de la oposición (Nueva Canarias, PSC-PSOE y Compromiso) votaron en contra de la urgencia de esa decisión, ausentándose del pleno en el momento de la votación, pues como habían manifestado en la Junta de Gobierno del 21 de abril, *“emitir un pronunciamiento a favor o en contra de la protección del hotel sería precipitado y falta de rigor desde el punto de vista procedimental y decisorio, toda vez que esa decisión compete al Cabildo como institución con personal especialmente cualificado”*. El alcalde justificó tal decisión *“porque el informe técnico jurídico que acompaña el expediente de demolición y licencia de obra solicitado para el Hotel Oasis pide que sea el pleno quien resuelva la modificación o no del planeamiento para incluirlo al edificio en el catálogo”*.

El Gobierno de Canarias se convirtió en el actor que “resolvió” el conflicto. Evidenció, con la incoación del procedimiento de suspensión de las determinaciones urbanísticas y el intento de resolver el conflicto desde la escala autonómica, que actuó continuando con el modelo de gobierno unidireccional (gobernantes-gobernados), alejándose, claramente, de los postulados de la gobernanza. Esta medida de suspensión y alteración de planeamiento no sólo constituye un inusitado modo de proceder respecto a la decisión de no declarar el BIC por parte del propio Gobierno de Canarias, sino también una clara y evidente intención de eludir el cumplimiento de su pronunciamiento, e incluso, de reemplazar su parecer a través de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial. Indudablemente, se trató de una medida dirigida a evitar las consecuencias de la denegación. Esta decisión persigue el mismo objetivo que el pretendido con la propuesta de declaración del BIC, aunque con un mecanismo diferente (a través del planeamiento urbanístico) y criterio distinto (el ambiental). Del mismo modo, constituye un mecanismo por el que el Gobierno de Canarias se subroga las competencias de ordenación urbanística de la zona. Con ello, la escala competencial de toma de decisiones se ha desplazado, pasando de la insular —la correspondiente al Cabildo Insular de Gran Canaria— a la regional —Gobierno de Canarias—; se trata de un intento de “alejamiento” de los empresarios a favor de los responsables políticos y por tanto, de los que toman las decisiones. No obstante, con otro cambio de argumento y criterio, plantea una nueva solución al conflicto; ahora, el Comité de Inversiones del Gobierno canario propone derribar el Hotel RIU Gran Palace Maspalomas Oasis y declara el nuevo como “proyecto estratégico”.

CONCLUSIONES

El proyecto de renovación del Hotel RIU Grand Palace Maspalomas Oasis ha permitido evidenciar las complejas interrelaciones que existen entre lo público y privado en los destinos turísticos, así como los conflictos de intereses entre los diferentes actores. Desde este punto de vista, el conflicto se plantea como un caso especialmente interesante en donde se puede observar que la ausencia de gobernanza, entendida como aquella forma de gobernar caracterizada por la interacción entre la pluralidad de actores presentes en el territorio (públicos, privados, sociedad civil, etc.) que participan en la formulación de las políticas públicas, deriva en problemas de gobernabilidad. De esta manera, las decisiones técnico-político-administrativas han resultado claves en la evolución del conflicto, al elaborar, e incluso, “manipular”, los marcos legales y los procedimientos administrativos que han regulado el proceso. Además, dichos marcos legales se han planteado desde el habitual modelo burocrático y de control jerárquico, caracterizado por imposiciones descendentes (top-down), enmarcadas en paradigmas estáticos, a modo de sistema cerrado, sin retroalimentación (positiva o negativa), con preeminencia de explicaciones lineales del tipo causa-efecto y de la unidireccional información pública.

El conflicto pone de manifiesto la consideración del planeamiento urbanístico como una política y una actuación competencia de las administraciones públicas al servicio de los intereses empresariales. De este modo, las iniciativas públicas emprendidas durante el proceso descrito no se

han tomado desde la lógica de la planificación territorial, entendida como una práctica técnica que, a modo de proceso sistemático de reflexión (análisis) + programación de la acción, se dirige a la definición del modelo de ordenación más adecuado; por el contrario, han surgido de la espontaneidad y de un impetuoso proceso de toma de decisiones interesadas sobre el ámbito del palmeral, en el que el Grupo Lopesan ha condicionado la reflexión y práctica relativa a su ordenación territorial y urbanística.

Desde este punto de vista, el proceso de búsqueda de decisiones públicas relativas al mantenimiento y mejora del Oasis de Maspalomas tomadas desde la escala insular en un primer momento, y de la autonómica en una última fase, se ha visto matizado por la discusión y negociación entre los actores privados que han intervenido en el proceso. No obstante, la declaración del BIC ha sido una cuestión básicamente semántica, pues la verdadera intención del Grupo Lopesan es lograr un cambio de uso en la zona, coherente con sus intereses empresariales. Ello resultó una decisión lógica, pues argumentar su oposición en la cuestión especulativa hubiera supuesto su consideración como una medida de política económica, difícilmente defendible jurídicamente y desde la esfera de lo público. Esto hace que la dinámica de este ámbito territorial no esté predeterminada, siendo dependiente, entre otras circunstancias coyunturales locales y globales, del comportamiento derivado de la competencia y rivalidad en esta área turística entre RIU y Lopesan, y de sus respectivos touroperadores, TUI y Thomas Cook.

Las presiones del Grupo Lopesan lo han convertido en un *“definitive stakeholders”* (Mitchel *et al*, 1997) o actor estratégico que son *“organizaciones que disponen de recursos de poder (económicos, de prestigio, capacidad de movilización social, etc.) suficientes para incidir de forma directa en la toma de decisiones colectivas, ya sea por su capacidad de veto o bloqueo, ya sea por su capacidad de acelerar o reconducir las decisiones hacia sus intereses”* (Centelles, 2006: 37). Así, lo colectivo se ha supeditado a sus intereses y servidumbres individuales. Este es el que ha tenido realmente la capacidad de intervención, guiados por la lógica de las oportunidades que dicta el mercado, llegando incluso a incidir sobre el principio de no discriminación de los operadores económicos. De este modo, el Grupo Lopesan ha puesto una barrera casi total, no a la entrada de nuevos operadores y por lo tanto un cierre de mercado, sino al desarrollo de un competidor dentro del mismo (RIU), a modo de evitar que pueda moverse en la *“gama alta”* de los alojamientos turísticos (Rodríguez & Santana, 2013). Así, el conflicto es un ejemplo de cómo un interés particular y las decisiones públicas, a través de la ordenación territorial, inciden directamente sobre la creatividad, innovación, emprendimiento y sobre todo el ejercicio libre de la función empresarial de la parte *“perjudicada”* (RIU), al hacerlo depender del criterio subjetivo de la administración pública (Villar, 2003).

En cualquier caso, la protección del inmueble hubiera generado una importante incertidumbre en relación con la política canaria de renovación de los alojamientos turísticos. Ello se debe a que hubiera abierto la posibilidad de suspender cualquier interés de un promotor a renovar su establecimiento de alojamiento turístico con un mínimo valor arquitectónico, histórico o similar, ante el

riesgo de que surja una reacción similar a la que hemos descrito. Considerando que la gobernanza, en general, y los procesos de negociación que conlleva, en particular, juegan un papel importante en el éxito de cualquier proceso de renovación de un área turística, se estima que la clave del conflicto radica en la ausencia de espacios y cauces de participación necesarios y adecuados para alcanzar consensos, pactos y soluciones consensuadas. Desde este punto de vista, como cualquier otro conflicto, su solución implica un proceso permanente y cooperativo de implicación y diálogo intenso y continuo entre las múltiples y diversas partes interesadas. El fin último es lograr un escenario favorable de gobernabilidad y, por tanto, una visión compartida y transparente en los procesos de adopción de las decisiones y soluciones, que permita crear las condiciones para que éstas sean reconocidas y asumidas por la colectividad, así como los escenarios de concertación entre el objetivo técnico-político-administrativo y los múltiples y diversos intereses y expectativas de los actores estratégicos implicados.

En definitiva, el conflicto de la renovación de destinos turísticos debe plantearse, al menos en teoría, en torno a la denominada “cohesión territorial”, que inspirada por las directrices europeas sobre la Ordenación del Territorio, sólo puede alcanzarse por medio de la gobernanza. En la medida en que la gobernanza turística es un paso más en el gobierno del turismo (Velasco, 2010), ésta puede aportar soluciones eficaces al conflicto de la renovación de los destinos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agarwal, S.** (1992) “Resort cycles where next? A review of contemporary British coastal resorts”. Exeter, Tourism Research Group, Discussion Paper
- Agarwal, S.** (2002) “Restructuring seaside tourism. The resort lifecycle”. *Annals of Tourism Research* 29(1): 25-55
- Agarwal, S.** (2006) “Coastal Resort Restructuring and the TALC”. En: Butler, R. W. (Ed.) *The Tourism Area Life Cycle. Conceptual and Theoretical Issues*. Channel View Publications, Clevedon, pp. 201-218
- Angulo, N.** (2010) “Gobernanza y crisis del neoliberalismo”. *Entelequia, Revista Interdisciplinar* 11: 241-259
- Antón, S.** (2005) “De los procesos de diversificación y cualificación a los productos turísticos emergentes. Cambios y oportunidades en la dinámica reciente del turismo litoral”. *Papeles de Economía Española* 102: 316-333
- Blanco, R.** (2012) “Planificación de destinos turísticos maduros. Consideraciones para su reconversión”. En: Vera-Rebollo, F. & Rodríguez-Sánchez, I. (Eds.) *Renovación y reestructuración de destinos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*. Colección Desarrollo Territorial 11. Universitat de València, pp. 55-68
- Butler, R. W.** (2012) “Mature Tourist Destinations: can we recapture and retain the magic?” En: Vera-Rebollo, F. & Rodríguez-Sánchez, I. (Eds) *Renovación y reestructuración de destinos en áreas*

- costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades. Colección Desarrollo Territorial, 11. Universitat de València, Valencia, pp. 19-36
- Centelles, J.** (2006) "El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional". Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Madrid
- Cerrillo, A.** (2005) "La gobernanza hoy: Introducción". En: Cerrillo, A. (Coord.) La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, pp. 9-35
- Cruz, C.** (2001) "Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional". Disponible en: http://www.gigapp.org/administrador/components/com_jresearch/files/publications/GOBERNABILIDAD_Y_GOVERNANCE.PDF Consultado el 15 de febrero de 2016
- Díaz-Reixa, J.** (2009) "Precedentes insulares de la inejecución de sentencias". En: Riveiro, M. & Miguélez, A. (Eds.) II Jornadas de Legalidad Territorial y Ambiental. Observatorio Reserva de la Biosfera Lanzarote, Arrecife, pp. 171-190
- Duran, C.** (2013) "Governance for the tourism sector and its measurement". UNWTO. Statistics and TSA. Issue Paper Series. Disponible en: <http://statistics.unwto.org/en/content/paper>. Consultado el 20 de febrero de 2016
- Farinós, J.** (2005) "Nuevas formas de Gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional". *Ería* 67: 219-235
- Farinós, J.** (2008) "Inteligencia para la gobernanza territorial". En: De Souza & Simancas (Coords.) Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible. Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, pp. 19-31.
- Fayos Solá, E.** (2004) "Política turística en la era de la globalización". *Mediterráneo Económico* 5: 215-232
- Francisco, J. C.** (2003) "Canarias, Moratoria y REF". Ecopress Comunicaciones, Colección Canarias, Santa Cruz de Tenerife
- Freeman, R. E.** (1984) "Strategic management: A stakeolder approach. Pitman, Boston
- Gill, A. & Williams, P.** (2011) "Rethinking resort growth: understanding evolving governance strategies in Whistler, British Columbia". *Journal of Sustainable Tourism* 19(4-5): 629-648
- González-Reverté, F.** (2012) El modelo de reestructuración turística de la Costa Daurada". En: Vera, F. & Rodríguez, I. (eds.) Renovación y reestructuración de destinos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades. Colección: Desarrollo Territorial, 11. Universitat de València, Valencia, pp. 219-241
- Graña, F.** (2005) "Globalización, gobernanza y estado mínimo: pocas luces y muchas sombras". *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana* 4(12): 51-85
- Hall, M.** (2011) "A typology of governance and its implications for tourism policy analysis". *Journal of Sustainable Tourism* 19(4-5): 437-457
- Jamal, T. & Getz, D.** (1995) "Collaboration Theory and community tourism planning". *Annals of Tourism Research* 22(1): 186-204
- Kickert, W.** (1993) "Autopoiesis and the science of (public) administration: essence, sense and nonsense". *Organization Studies* 14(2): 261-278

- Kjaer, A.** (2004) "Governance". Polity Press, Cambridge
- Klijn, E.** (2005) "Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto". En: Cerrillo, A. (Coord.) La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, pp. 213-244
- Kooiman, J.** (2005) "Gobernar en gobernanza". En: Cerrillo, A. (Coord.) La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, pp. 57-81
- Krutwyscho, O. & Bramwell, B.** (2010) "Tourism policy implementation and society". *Annals of Tourism Research* 37(3): 670-691
- Madrid, F.** (2009) "Aplicaciones de la gobernanza en las PYMES para una mejor toma de decisiones en la industria turística. El sistema Datatur México". I Conferencia Internacional sobre la Medición y el Análisis Económico del Turismo Regional, San Sebastián, 27-28 de octubre
- Mayntz, R.** (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 21: 1-8
- Mayntz, R.** (2005) "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". En: Cerrillo, A. (Coord.) La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, pp. 83-89
- 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
- Merinero, R.** (2008) "Gobernanza, participación de actores y gestión de redes en turismo rural". En: Pulido, J. I. (Coord.) El turismo rural. Estructura económica y configuración territorial en España. Editorial Síntesis, Madrid, pp. 185-207
- Messner, D.** (1997) "The network society: economic development and international competitiveness as problem of social governance". Routledge (GDI Book Series, No. 10), Londres
- Mitchell, R.; Agle, B. & Wood, D.** (1997) "Towards a theory of stakeholder identification: Defining the principle of who and what really counts". *Academy of Management Review* 22(4): 853-886
- Morata, F.** (2004) "Gobernanza multinivel y cooperación subestatal en la Unión Europea". En: Morata, F.; Lachapelle, G. & Paquin, S. (Eds.) Globalización, gobernanza e identidades. Fundació Carles Pi i Sunyer D' Estudis Autònòmics i Locals, Serie Estudis 12, Barcelona, pp. 105-132
- OMT** (2010) "Proyecto gobernanza para el sector turismo. Informe ejecutivo". Estadísticas y Cuenta Satélite de Turismo, Madrid
- Pierre, J. & Peters, G.** (2000) "Governance, politics and the state". Palgrave MacMillan, Londres
- Prats i Català, J.** (2005) "Modos de gobernación de las sociedades globales". En: Cerrillo, A. (Coord.) La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, pp. 145-172
- Pulido, M. C.; López, Y. & Pulido, J. I.** (2013) "Methodological proposal for the incorporation of governance as a key factor for sustainable tourism management: The case of Spain". *International Journal of Humanities and Social Science* 3(15): 10-24
- Rhodes, R.** (1997) "Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability". Open University Press, Buckingham

Rhodes, R. (2005) "La nueva gobernanza: Gobernar sin gobierno". En: Cerrillo, A. (Coord.) La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, pp. 99-122

Rodríguez, P. & Santana, M. (2013) "La reconversión hotelera en las regiones turísticas españolas. Rasgos y efectos generales". XI Congreso Español de Sociología, Universidad Complutense de Madrid y Federación Española de Sociología, Madrid, 10-12 de Julio

Rojo, A. (2005) "La gobernanza: un modelo alternativo de gestionar el conflicto". Revista de Pensamento do Eixo Atlantico 8: 5-30

Romero, J. (2009) "Geopolítica y gobierno del territorio en España". Tirant Lo Blanch, Valencia

Ruhanen, L.; Scott, N.; Ritchie, B. & Tkaczynski, A. (2010) "Governance: A review and synthesis of the literature". Tourism Review 65(4): 4-16

Sautter, E. & Leisen, B. (1999) "Managing stakeholders. A tourism planning model". Annals of Tourism Research 26(2): 312-328

Simancas, M. (2015a) "La moratoria turística de Canarias. La reconversión de un destino maduro desde la Ordenación del Territorio". Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, San Cristóbal de La Laguna

Simancas, M. (2015b) "Cuando falla la gobernanza turística: análisis del conflicto generado por el proyecto de renovación del Hotel Maspalomas Oasis (Islas Canarias, España)". Atlántida, Revista Canaria de Ciencias Sociales 6: 33-67

Velasco, M. (2008) "Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino?" Comunicación presentada en el XVII Simposio Internacional de Turismo y Ocio ESADE, Barcelona, 21 de mayo

Velasco, M. (2010) "El papel del conocimiento en los nuevos modelos de gobernanza turística regional y local". En: Antón, S. (Ed.) Conocimiento, creatividad y tecnología para un turismo sostenible y competitivo. Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT), pp. 131-140

Villar, F. (2003) "El derecho de propiedad del suelo". En: Villar, F. (Dir.) Derecho Urbanístico de Canarias. Instituto de Estudios Canarios y Cabildo Insular de Tenerife, Santa Cruz de Tenerife, pp. 64-96

Recibido el 13 de septiembre de 2016

Reenviado el 22 de septiembre de 2016

Aceptado el 26 de septiembre de 2016

Evaluated anónimamente