

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. L, Nº 195, primavera 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 53-70

La (des)regulación territorial del crecimiento del alojamiento turístico. El ejemplo de Lanzarote, Islas Canarias (1991-2008)

Juan Manuel PARREÑO CASTELLANO &
Alejandro GONZÁLEZ MORALES & José Ángel HERNÁNDEZ LUIS

Profesores Titulares en Geografía Humana
Departamento de Geografía, ULPGC

RESUMEN: Desde principios de los noventa, se empezaron a aprobar las primeras medidas reguladoras de la oferta turística en los destinos insulares españoles. En Canarias, estas medidas se retrasaron hasta finales de esa década, salvo en el caso de Lanzarote, en donde ya se había intentado regular el crecimiento turístico con el Plan Insular de 1991 y su revisión en 1998. A pesar de los logros conseguidos, las medidas puestas en marcha no han obtenido los resultados deseados. Aún más, su incumplimiento ha destapado un escenario generalizado de corrupción urbanística. El objetivo de este artículo se centra en el análisis de los procesos regulatorios desarrollados en Lanzarote en 1991 y 1998, con la moratoria aprobada en este último año. Se analiza con más detalle el caso de las licencias urbanísticas anuladas que fueron concedidas tras este último año y que supusieron un flagrante incumplimiento de la moratoria turística. Para la realización de este estudio se ha recurrido a fuentes diversas: documentos normativos, informes, planes de ordenación territorial y planificación urbanística, estadísticas oficiales, información registral de las sociedades implicadas y fuentes periodísticas. El análisis muestra la incapacidad que la planificación insular ha tenido para reorientar el modelo turístico-territorial en la isla, desbordada siempre por los intereses de propietarios y agentes económicos. Asimismo, se pone en evidencia la desafección que la actividad turística e, incluso, la gestión administrativa de ésta muestran con la disciplina urbanística y, por último, la heterogeneidad de intereses, desde el ámbito local hasta el internacional, que subyace en el incumplimiento de la moratoria turística de la isla.

Recibido: 28.02.2017; Revisado: 18.05.2017

Correo electrónico: juan.parreno@ulpgc.es; alejandro.gonzalez@ulpgc.es; jose.hernandez@ulpgc.es

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

DESCRIPTORES: Ordenación territorial. Turismo. Alojamiento. Moratoria. Lanzarote.

The territorial (de) regulation of the growth of tourist accommodation. The example of Lanzarote, The Canary Islands (1991-2008)

ABSTRACT: Since the beginning of the 1990s, the first measures regulating tourism in the Spanish archipelagos began to be approved. In the Canary Islands, these measures were delayed until the end of that decade, except in the case of Lanzarote, where the tourism growth had been tried to be regulated by the Insular Plan of 1991 and its revision of 1998. Despite the achievements, the measures have not achieved the desired results. Moreover, their non-compliance has uncovered a generalized scenario of urban corruption. The objective of this paper is focused on the analysis of the regulatory processes developed in Lanzarote in 1991 and 1998, with the tourist moratorium approved in this last year. In particular, we will analyze the case of canceled urban planning licenses that were granted after this last year and which were a flagrant breach of the tourist moratorium. Several sources have been used to carry out this study: normative documents, reports, territorial planning and urban planning plans, official statistics, society registration information and journalistic sources. The analysis shows the inability of planning to reorient the tourist and territorial model on the island, always overrun by the interests of owners and economic agents; the disaffection of the touristic activity and its administrative management with the urban discipline and, finally, the heterogeneity of interests, from the local to the international scale, which underlies the non-fulfillment of the tourist moratorium of the island.

KEYWORDS: Land-use planning. Tourism. Accommodation. Moratorium. Lanzarote.

1. Introducción

Tras el fuerte crecimiento turístico-inmobiliario experimentado en Canarias desde mediados de los ochenta hasta los primeros años de los noventa, como resultado, en gran medida, de las expectativas que generó para el capital la incorporación de España al Mercado Único, se inició un nuevo periodo en el desarrollo turístico insular caracterizado por un estancamiento en la producción de la oferta turística reglada. Este periodo, que algunos autores han denominado tercer boom turístico (RULLAN, 1999), se caracterizó en los destinos insulares por la adopción de las primeras medidas reguladoras del crecimiento turístico-inmobiliario (PARREÑO, 2012; SIMANCAS, 2015).¹

La política territorial en las Islas Baleares fue pionera en este sentido. Ya desde mediados

de los ochenta se habían aprobado las primeras normas. No obstante, no será hasta finales de los noventa¹ cuando se limite de forma decidida el crecimiento del suelo urbano-turístico y de nuevas plazas regladas.

Este proceso regulatorio desarrollado con el cambio de siglo hay que entenderlo como el resultado de la estrategia de negocio del lobby hotelero balear que apostaba por disminuir la competencia en zonas donde ostentaba una posición hegemónica, como medio para mantener una elevada tasa de beneficio, al mismo tiempo que ponía en marcha estrategias de expansión e internacionalización empresarial en otras zonas turísticas (PONS & *al.*, 2014), sin menoscabo de la presión que los movimientos ecologistas y las ciudadanía ejercía sobre las autoridades autonómicas e insulares. En otros términos, las posibilidades de negocio que desde los noventa empezó a ofrecer la globalización en la etapa del capitalismo neoliberal

¹ Leyes 6/1999 de Directrices de ordenación territorial y medidas tributarias de las Islas Baleares y 2/1999 General

turística de las Islas Baleares.

(HARVEY, 2007) incidieron en que se pusieran en marcha medidas de control turístico-inmobiliario en Baleares.

En un sentido similar, con algunos años de retraso, en Canarias se inició un proceso regulatorio que dio lugar a la aprobación de una primera moratoria turística en 2001² (PARREÑO & DÍAZ, 2010). De manera más temprana, en la isla de Lanzarote ya se había apostado por una regulación del crecimiento desde la aprobación del Plan Insular de 1991 y, sobre todo, con la revisión de este en 1998. En el caso de Canarias y, especialmente en el de Lanzarote, la preocupación ambiental y la creencia de reorientar el mercado turístico hacia fórmulas de mayor calidad y sostenibilidad habían guiado esta iniciativa institucional, aunque no podemos despreciar los intereses estratégicos de algunas empresas de alojamiento implantadas en Canarias.

Tras estas primeras moratorias, se estableció un sistema regulado de crecimiento del suelo y de las plazas turísticas en las islas, con la aprobación de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias y, posteriormente, la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias; lo que ha venido a interpretarse como la segunda y tercera moratoria turística (SIMANCAS, 2015).

A pesar de que es indudable que con el nuevo marco jurídico la oferta turística de nueva construcción ha manifestado menores tasas de crecimiento, los resultados no han sido los que se preveían (PARREÑO & *al.*, 2011; SIMANCAS & *al.*, 2011). La materialización de proyectos aprobados previamente, la puesta en marcha de otros que no estaban afectados por el nuevo marco normativo y la aprobación precipitada e ilegal de licencias han afectado los resultados reales de la nueva política turístico-inmobiliaria. La debilidad jurídica de los mecanismos, la falta de eficacia político-administrativa en un marco descentralizado y la corrupción, entre otros, son factores que explican el relativo fracaso de las moratorias turísticas en Canarias.

En este contexto, ceñiremos este artículo al análisis del caso de Lanzarote. La actividad turística se empezó a desarrollar en esta isla desde principios de los setenta, sustentada en

su excelente clima y en sus valiosos y singulares espacios naturales y rurales (GONZÁLEZ & HERNÁNDEZ, 2005) en un contexto de fuerte impulso de la actividad turística en España como instrumento de materialización de los objetivos propuestos por los Planes Económico y Sociales del régimen franquista. En unos pocos años, el número de turistas internacionales que arribaban a Lanzarote creció vertiginosamente, a la par que lo hacían los establecimientos turísticos, en la medida en que se sucedían los diferentes estímulos político-económicos (adhesión de España a las Comunidades Europeas y auge inmobiliario en la segunda mitad de los ochenta; unión monetaria europea y nuevo auge inmobiliario desde 1998). El cambio de modelo económico se materializó en una clara huella territorial, motivo por el que en la isla se desarrolló de un modo temprano un importante movimiento ambientalista. Aun así, en 1997 la isla alcanzaba una cifra record de 55.672 plazas regladas, a las que había que sumar un importante desarrollo residencial, en un espacio de tan sólo 846 Km², superándose ampliamente la capacidad de carga insular (MARSÁ, 1999). En este contexto de fuerte crecimiento económico y de contestación ciudadana, la administración pública insular puso en práctica medidas de control y recualificación de la oferta, antes que en ningún otro ámbito turístico canario. A pesar de ello, las medidas puestas en marcha no han conseguido revertir las tendencias territoriales y, por el contrario, han destapado un escenario generalizado de corrupción urbanística.

El objetivo del presente trabajo se centra, en primer lugar, en el análisis del proceso regulatorio desarrollado en Lanzarote desde 1991 y principalmente tras la moratoria aprobada en 1998. En concreto, nos ceñiremos al estudio de la incidencia que ha tenido en la producción de la oferta y en el modelo territorial lanzaroteño. En segundo lugar, nos centraremos, de modo particular, en el caso de las licencias urbanísticas anuladas que fueron concedidas entre 1998 y el año 2000 en los municipios de Yaiza y Tegui. Este estudio de caso resulta un ejemplo hiperbólico de alguna de las características que han estado presentes en el negocio turístico-inmobiliario de las islas. Nos interesa sobre todo el análisis del modo en que se evitó el proceso de regulación y la aproximación a los agentes económicos que participaron. El ámbito temporal del estudio no va más allá de 2008,

² Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se acuerda la formulación de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias; Decreto 126/2001, 28 mayo, por el que se suspende la vigencia de las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación y de los Instrumentos

de Planeamiento Urbanístico y Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias. Los dos primeros fueron suspendidos y posteriormente anulados por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

ya que hasta ese año se proyectan las medidas regulatorias aprobadas. Posteriormente, en 2010 se presentó el Avance de la revisión del Plan Insular de Ordenación, pero a fecha de hoy, sólo ha sido aprobado inicialmente.

Para la realización de este trabajo se ha recurrido a fuentes diversas pero han tenido una gran importancia los informes de la Estrategia Lanzarote en la Biosfera y los que se han generado en torno a la legalidad urbanística de la isla por parte del Cabildo Insular, las memorias y propuestas de ordenación de los planes insulares y de los planes parciales de planificación urbanística, las estadísticas de oferta de alojamiento de la Consejería de Turismo y Transporte del Gobierno de Canarias, datos de información societaria y del registro mercantil (especialmente del Boletín Oficial del Registro Mercantil), fuentes periodísticas y documentos normativos.

Con ello el enfoque no se centra en los aspectos jurídicos o en el análisis de la corrupción, aspecto que sin duda tiene gran importancia (GARCÍA & *al.*, 2015; JEREZ & *al.*, 2012; JIMÉNEZ, 2008; JIMÉNEZ & *al.*, 2015; MARTÍN, 2011), sino en la regulación de la actividad turística desde la planificación territorial y de la confrontación de ésta con los intereses de los agentes económicos. (HERNÁNDEZ & *al.*, 2006, GONZÁLEZ & SOBRAL, 2011; RULLAN, 2011)

2. Crecimiento turístico y primer intento de regulación (1973-1998)

La especialización turística de Lanzarote se hizo esperar si la comparamos con otros destinos insulares españoles. En 1969 la isla contaba con tan sólo 1.084 plazas regladas de alojamiento y recibía a 14.347 extranjeros, según la Delegación Provincial de Turismo, cuando, en cambio, en otros destinos ya se había implantado de lleno el modelo turístico fordista (GORMSEN, 1997; DOMÍNGUEZ & *al.*, 2011; PONS & RULLAN, 2014). El gran aldabonazo al crecimiento masivo en Lanzarote se produjo con el Plan Insular de Ordenación de 1973, aprobado por el Ministerio de la Vivienda para materializar la política económica desarrollista y capitalista que se había puesto en marcha desde el Plan de Estabilización de 1959.

El Plan, que calificó suelo turístico para 450.000 nuevas plazas, preveía una extensa franja en la costa sur de la isla como suelo urbano residencial, donde tenía cabida el uso turístico,

que se extendía desde las Salinas del Janubio, al suroeste de la isla, hasta cerca de los Jameos del Agua, en el noreste insular. En las costas norte y oeste también se calificaba suelo urbano para uso residencial en los municipios de Tinajo y Teguiise, incluso en la zona de Famara al noreste de la isla (ver FIG. 1). Salvo las costas de Timanfaya y el malpaís del volcán de la Corona, casi la totalidad de las costas se clasificaba como zona de reserva urbana residencial.

Desde ese mismo año, se fueron aprobando diferentes planes urbanísticos que concretaban la propuesta territorial del Plan Insular de Ordenación. En este sentido, la corporación de Teguiise aprobó un Plan para Costa Teguiise que incluía 68.553 camas y otro para la Costa de Famara con más de 40.000. El municipio de Yaiza se dotó con un Plan General en 1974 en el que se preveían 190.000 nuevas camas en Playa Blanca y, posteriormente, un Plan Especial de Ordenación Turística en Montaña Roja en 1979 que incluía 61.620 camas. Tinajo, incluso antes de la aprobación del Plan Insular, había aprobado en 1971 un plan específico que permitiría construir 12.000 camas en La Santa, al oeste de la isla.

Aunque la mayor parte de estas camas no llegaron a construirse en los siguientes años, en 1986 la isla ya recibía 461.337 turistas, con una oferta de 29.761 camas, cifras que siguieron aumentando en la segunda mitad de los ochenta. Es el momento en que un indignado César Manrique, como abanderado del movimiento de protesta contra lo que estaba sucediendo, se vuelca en la acción ciudadana y en las manifestaciones callejeras con el fin de preservar la isla y reorientar el modelo turístico de Lanzarote (DÍAZ & *al.*, 2016).

Al final de esta década y ante los síntomas de excesiva artificialización turística de la isla, el Cabildo Insular de Lanzarote aprobó un nuevo Plan Insular de Ordenación en 1991 (Decreto 63/1991) con el principal propósito de revertir la tendencia turístico-inmobiliaria que se había desarrollado en los anteriores tres lustros. Este Plan, que se apoyaba en la recién aprobada ley autonómica 1/1987, de 13 de marzo, de Planes Insulares de Ordenación y que, por lo tanto, tenía carácter normativo, anuló gran parte del suelo turístico que así había sido declarado en el anterior Plan Insular de Ordenación de 1973, lo que supuso impedir la posibilidad de construcción de 250.000 plazas, a través de la declaración de caducidad de diez planes parciales. Esta fue, sin duda, la gran aportación regulatoria que se introdujo en 1991. Asimismo,

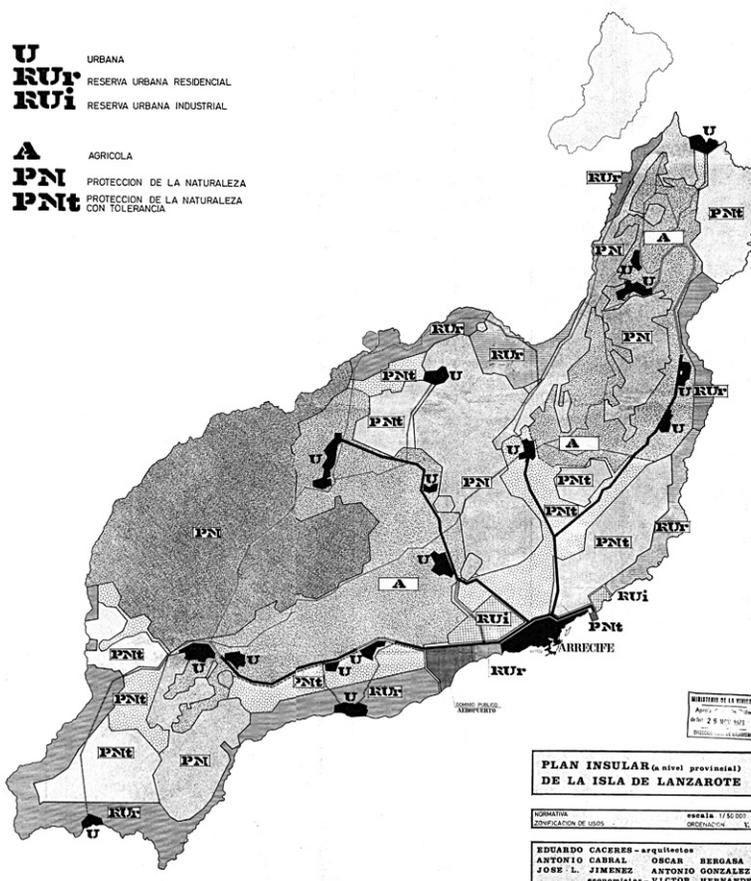


Fig. 2/ Clases de suelo en la isla de Lanzarote (1973).

Fuente: CABILDO DE LANZAROTE, 1973. Reelaborado parcialmente para publicación.

estableció un límite de crecimiento para la oferta turística de la isla, que se concretó en 90.052 plazas hasta 2002 y 110.950, para un margen temporal mayor no concretado. El Plan temporalizó el ritmo en que estas plazas podrían

ejecutarse y distribuyó las camas turísticas por municipio y núcleo turístico. Tías, Tegui se y Yaiza se repartían la mayor parte de la oferta turística, en función del suelo existente (ver Fig. 2).

Fig. 2/ Plazas turísticas programadas por municipios

	Plazas antes de 2002	Plazas después de 2002
Arrecife	3.180	3.180
Haría	1.462	1.462
San Bartolomé	0	0
Teguise	27.473	33.840
Tías	31.015	31.015
Tinajo	6.143	6.143
Yaiza	20.779	35.310
Total	90.052	110.950

Fuente: CABILDO DE LANZAROTE, 1991. Elaboración propia

La planificación territorial de la función turística se concentró en tres ámbitos costeros específicos, en el entorno de los destinos ya existentes: Puerto del Carmen en Tías; Costa Teguise y Playa Blanca, en Tegüise y Yaiza respectivamente. Los dos últimos fueron los enclaves reservados para absorber la mayor parte del crecimiento turístico-inmobiliario. Destacaba el caso de la reserva de suelo en Playa Blanca, ya que se extendía desde el macizo de Los Ajaches, al sureste, hasta las costas suroccidentales del municipio, en el entorno de Montaña Roja (ver FIG. 3).

En consonancia con la nueva propuesta de ordenación territorial, el Cabildo de Lanzarote impulsó la declaración de la isla como Reserva de la Biosfera con el fin de que se convirtiera en instrumento y estandarte de un cambio de modelo en la dinámica turístico-inmobiliaria. La distinción, otorgada por la UNESCO en 1993, tenía el propósito de compatibilizar la conservación de su patrimonio natural y cultural con su desarrollo social y económico (GONZÁLEZ & HERNÁNDEZ, 2011). Posteriormente, fue impulsada en 1997, con la aprobación del documento: «Estrategia Lanzarote en la Biosfera» (CABILDO DE LANZAROTE, 1998), en el que se destacaban los conflictos territoriales que aún en esa fecha persistían.

El Plan Insular de 1991 y la declaración de Reserva de la Biosfera fueron, por tanto, la respuesta regulatoria coordinada al crecimiento que se había producido desde la segunda mitad de los ochenta en la isla. No obstante, el primer caso, al tratarse de una iniciativa impulsada al final de la coyuntura de fuerte crecimiento inmobiliario originada por la entrada de España en el mercado único, tuvo una eficacia cuestionable. Efectivamente, en el primer lustro de los noventa, se produjo un enfriamiento del mercado urbano e inmobiliario que se extendió al menos hasta 1995. Sin embargo, este enfriamiento fue, sobre todo, resultado de una coyuntura económica de bajo crecimiento económico y no de la aprobación del Plan Insular en sí mismo. De hecho, cuando desde mediados de la década de los noventa la presión turístico-inmobiliaria se incrementó de nuevo, debido al inicio de una nueva etapa de crecimiento económico, esta iniciativa dejó entrever sus carencias regulatorias. El descontrol de la actividad turístico-inmobiliaria en 1996 y 1997 (ver FIG. 4) puso en evidencia, en concreto, la ineficacia del Plan Insular. Por tanto, no es descabellado pensar que el mercado turístico-inmobiliario de Lanzarote se autorreguló en los noventa al margen del Plan Insular, que ni impulsó la actividad en momentos de crisis económica ni la limitó convenientemente en la etapa de expansión.

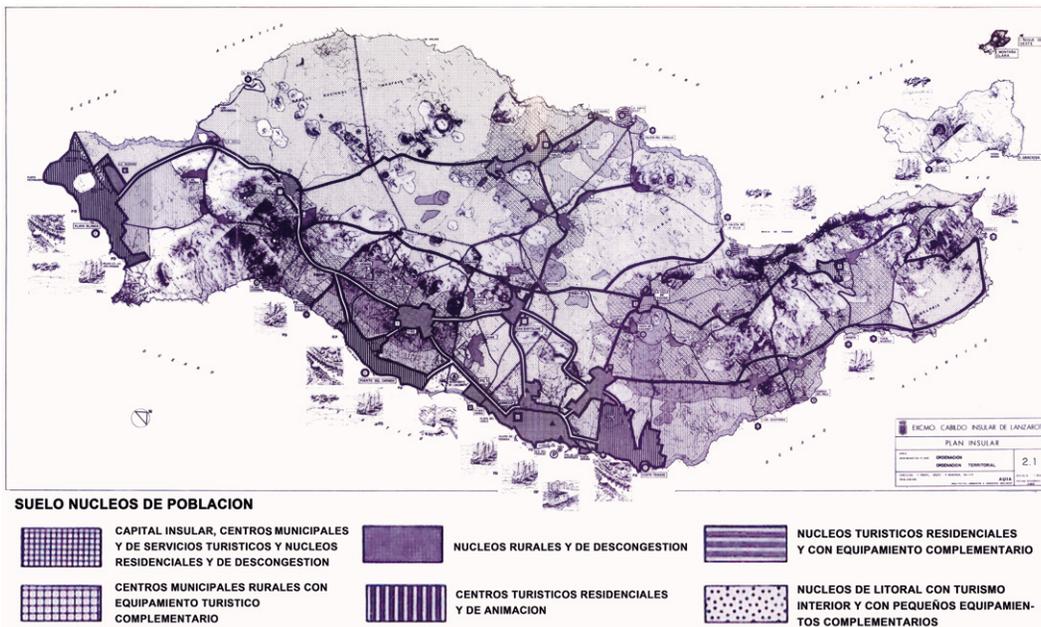


Fig. 3/ Estructura territorial prevista en el PIOT de Lanzarote, 1991.

Fuente: CABILDO DE LANZAROTE, 1991. Reelaborado parcialmente para publicación.

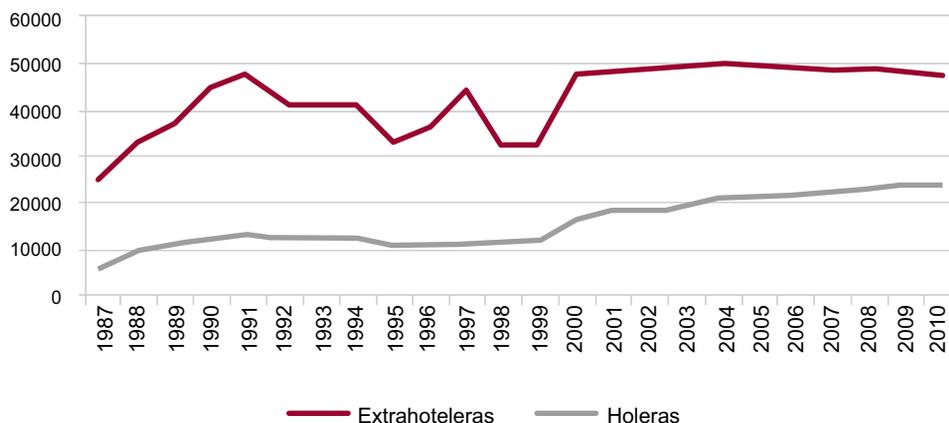


Fig. 4/ Evolución de las camas turísticas regladas en Lanzarote según tipo.

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

Por otro lado, los Planes Insulares que emanaban de la normativa de 1987, fueron ampliamente contestados judicialmente. No faltaron sentencias que no reconocían la capacidad regulatoria de estos instrumentos. Aunque el caso del Plan Insular de Gran Canaria fue el más destacado en este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias dejó sin capacidad regulatoria al PIOT de Lanzarote cuando dio la razón a los promotores del Plan Parcial Montaña Roja en Yaiza (Club Lanzarote S.A.), obligando a que se tuviera que sumar las 25.000 camas previstas en el Plan Parcial a los límites impuestos en la planificación insular.

Si consideramos otras variables como la evolución de la población residente, tenemos que reafirmar esta aseveración. La población de la isla creció espectacularmente desde los 65.000 habitantes de 1991 a los 96.000 del año 2001. Y algo similar tenemos que decir en cuanto a la adaptación de la planificación urbanística a las disposiciones del Plan Insular ya que sólo dos planes parciales lo hicieron.

A pesar de todo, no debemos despreciar los beneficios que se derivaron de la aprobación del Plan Insular de 1991. En este sentido, en el Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de 2006 (que no ha sido aprobado aún) se sintetiza adecuadamente que «el PIOL ha rendido frutos significativos, como por ejemplo con relación a la consideración integral del sistema insular, la calidad de las instalaciones turísticas construidas desde

1991, el debate social sobre el modelo territorial o, incluso, la preservación del territorio interior, evitando su urbanización indiscriminada» (CABILDO DE LANZAROTE, 2006). Efectivamente, hay que destacar que el Plan Insular supuso dar coherencia al crecimiento, homogeneizando la intensidad máxima de uso turístico al 50% de la edificabilidad total, lo que suponía distribuir equitativamente las dotaciones y servicios, algo muy importante porque la herencia recibida era un tejido turístico realizado a base de planes parciales y especiales, casi siempre al margen de la planificación urbanística general.

En relación con los cambios en el crecimiento que pudo suponer la declaración de la isla como Reserva de la Biosfera, tenemos que pronunciarnos en el mismo sentido, en el de la incapacidad, no ya para limitar el aumento de plazas turísticas, sino para reorientar el modelo turístico hacia fórmulas más sostenibles. Es probable que, en este sentido, la cuestión radique en la utilidad que aporta esta declaración en relación con el modelo turístico, ya que parece favorecer ante todo la captación de determinados segmentos de mercado, como así se ha puesto de manifiesto en otros destinos insulares.

3. Segundo intento de regulación (1998-2010)

El crecimiento de la oferta turística desde 1996 aumentó el temor de amplios sectores sociales

y de una parte de las instituciones locales de que se estuviera de nuevo en el inicio de una nueva fase de acelerado crecimiento turístico-inmobiliario. Los informes publicados en 1997 y 1998 en relación con la implantación de una estrategia de desarrollo coherente con la declaración de la isla como Reserva de la Biosfera avalaron esta idea. Se estimaba que Lanzarote pasaría de los poco más de un millón y medio de turistas que recibía en 1997 a casi 3,9 millones en 2017 y que las plazas turísticas se incrementarían en 41.112 unidades, al mismo tiempo que los residentes crecerían en casi un 47%. Como consecuencia, la Estrategia «Lanzarote en la Biosfera» aprobada en 1998 propuso una moratoria de diez años en el crecimiento de la oferta turística, limitándolo a un máximo 8.500 nuevas camas.

Se consideraba que los límites al crecimiento de la oferta alojativa eran la única opción para mejorar el sector turístico en Lanzarote, aumentar su calidad, mantener las tasas de ocupación, orientar recursos a la oferta complementaria y a la rehabilitación del parque alojativo obsoleto y propiciar un crecimiento económico que generara empleo (EXTRAMEDIA CONSULTORES, 1999). Así también parecía entenderlo la mayor parte de la población insular, como se puso de manifiesto en la encuesta elaborada por el Centro de Datos de Lanzarote en 1998 (CENTRO DE DATOS, 1998, Encuesta de Temas Insulares).

Todo ello precipitó que el Cabildo de Lanzarote se plantease, con el inicio del trámite de revisión del Plan Insular de Ordenación Territorial en 1998, una suspensión de las licencias urbanísticas, con el objetivo de no condicionar el proceso que se ponía en marcha.

La suspensión es un mecanismo habitual en los procesos de revisión, sobre todo cuando se pretende implantar un cambio de modelo. Pero en este caso, junto a la suspensión se aprobó una nueva programación de plazas turísticas muy restringida, antes incluso que se aprobara la revisión del Plan Insular, lo que a todos los efectos se puede considerar como una moratoria que recoge el espíritu de los trabajos de la estrategia «Lanzarote en la Biosfera». Las 45.000 nuevas plazas previstas en el Plan Insular de Ordenación Territorial de 1991 se redujeron a tan sólo 8.887 en el decenio 1998-2007 (ver FIG. 5).

La moratoria apuesta por los hoteles de cuatro o más estrellas de tamaño medio (500 plazas) aunque admite mayores cuando la parcela así lo permita; distribuye plazas en todos los planes en el primer quinquenio y las concentra en las dos grandes zonas turísticas de expansión existentes en el segundo quinquenio, Montaña Roja y Costa Teguise.

Los promotores inmobiliarios y turísticos fueron los que de manera más clara mostraron su rechazo a la moratoria, ya que creían que era una vulneración a los derechos adquiridos con el Plan Insular de 1991, que no se habían analizado adecuadamente las repercusiones económicas que podían acarrear y que no se justificaba ambientalmente la propuesta. No obstante, la mayor parte de los empresarios, representados a través de ASOLAN, fueron suavizando su rechazo en la medida en que se iba tramitando el nuevo Plan Insular.

También los ayuntamientos de Teguise y Yaiza mostraron un claro rechazo a la moratoria. Es más, el de Yaiza presentó un informe denominado «El impacto económico

Fig. 5/ Plazas turísticas programadas por municipios.

	Moratoria 1998	Moratoria 2000
Arrecife	400	400
Haría	500	0
San Bartolomé	0	0
Teguise	1.700	2.500
Tías	350	850
Tinajo	500	300
Yaiza	5.437	6.657
Total	8.887	10.707

Fuente: EXTRAMEDIA CONSULTORES, 1999. Elaboración propia.

de la revisión del PIOT en el municipio de Yaiza» en el que se presentaba un posición desafiante al Cabildo Insular en defensa del PIOT de 1991 y por la que el Ayuntamiento se daba el derecho a otorgar hasta el 70% de las camas turísticas adjudicadas a Yaiza en ese plan, no aceptaba los repartos quinquenales y apostaba por incrementar las camas residenciales en un 35%, entre otros muchos posicionamientos.

El nuevo Plan Insular que se aprobó de modo definitivo en el año 2000, mantuvo la apuesta por el crecimiento limitado de nuevas camas turísticas y la cualificación del producto turístico insular hacia fórmulas diferenciadas y de mayor calidad. Sin embargo, el límite al crecimiento se elevó a 10.707 nuevas plazas, que se podrían materializar a través de hoteles de al menos cuatro estrellas, como ya se establecía en la primera moratoria. Este incremento fue el resultado de la negociación con los ayuntamientos. Yaiza y Tegui se incrementaron su cupo, a pesar de que en el proceso negociador se reconocía que las cifras reales de camas existentes eran mayores de las que se habían contabilizado. Las 6.657 plazas previstas en Yaiza se distribuyeron entre Montaña Roja (1.500 plazas), los planes de Castillo del Águila y Las Coloradas (1000 cada uno), Puerto Calero (815), Costa Papagayo (705), Playa Quemada (640), C. Viejo (600) y San Marcial del Rubicón (397). En Costa Tegui se ubicarían 2.500 nuevas plazas, lo que suponía un incremento del 7% con respecto a lo previsto en el plan parcial. Tías también logró un incremento de su cupo, pero en este caso como consecuencia de un ajuste a la baja de las plazas en explotación. Estas se concentrarían en torno al nuevo campo de golf que se autorizó en Puerto de Carmen. Haría y Tinajo salían claramente perjudicados en camas turísticas, pero se les compensaba a través de la concesión de plazas residenciales. No obstante, en La Santa (Tinajo) se preveían 300 nuevas camas.

Ningún ayuntamiento se opuso a este nuevo reparto de la oferta turística y residencial, una vez quedó justificado en función de la estimación de la capacidad de carga insular, lo que, en sí, era un cambio metodológico y conceptual innovador en relación con los planes precedentes.

El Plan supuso además suprimir el marco de las regulaciones quinquenales e incluir 17.943 nuevas camas residenciales en suelo turístico en toda la isla (que se sumaban a las 12.000 estimadas), con el propósito

de canalizar derechos urbanísticos consolidados y como modo de dar salida a plazas turísticas previstas mediante cambio de uso (CABILDO DE LANZAROTE, 2000). Con todo, el nuevo PIOT fijó un techo de unas 98.000 camas para Lanzarote, inferior al establecido en 1991. La omisión del estudio económico-financiero del Plan motivó que el Tribunal Superior de Justicia de Canarias anulara el decreto de aprobación definitiva de la revisión parcial del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote (PIOL) -moratoria turística- porque «no se ajustaba a derecho» (105/2005 de 11 de febrero – Jur 2006/265970–), sentencia que fue confirmada por el Tribunal Supremo (18 de noviembre de 2009 –RJ 2010/2918–), en un momento en que ya se habían iniciado los trabajos de una nueva revisión, que actualmente (2017) está todavía en estado de Avance.

La flexibilización de la moratoria a partir del debate con promotores, corporaciones y otros agentes sociales fue cuestionada por aquellos que defendían la necesidad de un mayor control. Con todo, Lanzarote se adelantó al proceso regulatorio iniciado en Canarias con el Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se acordó la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias (SIMANCAS & *al.*, 2011) y se sumó a lo que se hizo en otros momentos en Baleares.

La asunción por parte de los Cabildos desde el año 2000 de la competencia de autorización turística dibujaba además un mejor escenario para el cumplimiento, ya que dotaba a las corporaciones insulares de herramientas para hacer cumplir de modo más efectivo las disposiciones regulatorias de sus planes insulares (Ley 2/2000 de 17 de julio de medidas económicas en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la CAC y de establecimiento de normas tributarias). Este segundo proceso regulatorio arrancaba con un escenario esperanzador.

4. La ilegalidad como respuesta a la moratoria

En los meses previos a mayo de 1998, momento en que se aprobó la primera moratoria, se incrementaron las solicitudes de edificación de nuevos establecimientos, de tal modo que se terminaron aprobando por esta vía 3.700 nuevas plazas. Esto es lo que podemos considerar como el «efecto llamada» de la moratoria, algo que es difícil de impedir y que puede condicio-

nar los resultados de la propia acción política que lo origina, a no ser que se actúe adecuadamente y con la suficiente previsión.

Este hecho, aun siendo negativo, no fue la peor de las consecuencias que podemos relacionar con la aprobación de la moratoria, ya que en los términos municipales de Yaiza y Teguiise, entre mayo de 1998 y el año 2000 se aprobaron diversas licencias urbanísticas para la construcción de nuevos establecimientos alojativos, una vez la primera moratoria ya había sido aprobada y se había establecido una suspensión cautelar para la concesión de nuevas licencias. El procedimiento por el que operaron las dos corporaciones fue el de conceder prórrogas a licencias otorgadas en los años ochenta, en lugar de instar la declaración de caducidad (PERDOMO, 2009).

En concreto, se aprobaron las licencias de 27 nuevos establecimientos turísticos, que en su conjunto contabilizaban 11.618 plazas, 7.609 situadas en Yaiza y 4.009 en Teguiise (ver FIG. 6). Se da la peculiaridad de que las licencias se concedieron sin que se solicitara el preceptivo informe de compatibilidad con el Plan Insular de Lanzarote, obligatorio en ambos municipios por no contar estos con Plan General de Ordenación adaptado al ordenamiento insular; sin que se acompañara del adecuado informe jurídico municipal y sin que el informe técnico municipal valorara la adecuación de los proyectos más que a la desfasada y no adaptada regulación municipal. También es peculiar que muchas de las licencias se concedieran con toda celeridad, no faltando casos en que se resolvieran en un sólo día tras su solicitud.

Algunas de estas licencias dieron pie a que con la misma celeridad se iniciaran las obras de edificación y que, también sin demora, se pusieran los negocios en explotación (actualmente 21 de los 27 establecimientos) a pesar de que no obtuvieran la autorización turística previa del Gobierno de Canarias, tal como establecía la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias en 1995.

Sólo en cuatro casos las obras fueron paralizadas, todos en el municipio de Teguiise, y en dos no se inició la construcción del complejo. En el resto, la acción judicial fue muy lenta y los tribunales no paralizaron cautelarmente las obras a tiempo. Está claro que el tiempo y la ocultación de información a otros organismos supramunicipales fue un elemento fundamental para el éxito de una estrategia

que parecía diseñada para vulnerar la legalidad y no someterse a la planificación territorial de la actividad turística aprobada por el Cabildo Insular. A ello se suma la incapacidad del poder judicial para actuar con la celeridad requerida.

En cualquier caso, ante el manifiesto incumplimiento de las medidas cautelares aprobadas con el fin de revisar el Plan Insular de Ordenación, las licencias fueron recurridas ante los tribunales de justicia por el Cabildo Insular desde el año 2000. Como consecuencia, 18 establecimientos de los 19 aprobados en Yaiza presentan hoy en día licencia anulada. En Teguiise, la anulación afecta a siete de las ocho concedidas, sumando respectivamente 5.775 y 3.409 plazas. A ello se suma que se han iniciado acciones judiciales con más de 100 imputados, entre los que se encuentran los alcaldes de los municipios afectados. Las demandas incluyen delitos como prevaricación, cohecho, tráfico de influencias y blanqueo de dinero, además de vulneración de la legalidad urbanística.

Las demandas judiciales no han impedido que la mayor parte de los establecimientos se hayan construido y puesto en explotación, y tampoco ha impedido que el Ayuntamiento de Yaiza aprobara nuevas licencias, ya en el contexto de las medidas cautelares aprobadas para la elaboración de las Directrices Generales de Ordenación y de Ordenación turística de Canarias, que finalmente fueron aprobadas en el año 2003. Por aportar otro dato elocuente, este contexto de demandas y anulaciones no ha sido óbice para que en la década siguiente se hayan aprobado licencias para la construcción de oferta residencial sin cumplir con la legalidad en el Plan Parcial Playa Blanca (proyecto residencial Costa Roja).

El panorama resulta más desalentador si tenemos presente que al menos once de los establecimientos construidos que tienen hoy en día licencia anulada recibieron subvenciones de la Unión Europea, por un importe de 36,5 millones de euros, a través de los incentivos económicos regionales de los que disfrutaba entonces Canarias como región Objetivo 1, para su construcción. A esto se suma que muchos de ellos se construyeron acogiéndose a los beneficios empresariales previstos en la Reserva de Inversiones de Canarias (RIC), lo que permitió que casi la totalidad del beneficio empresarial quedara exento de pagar impuestos.

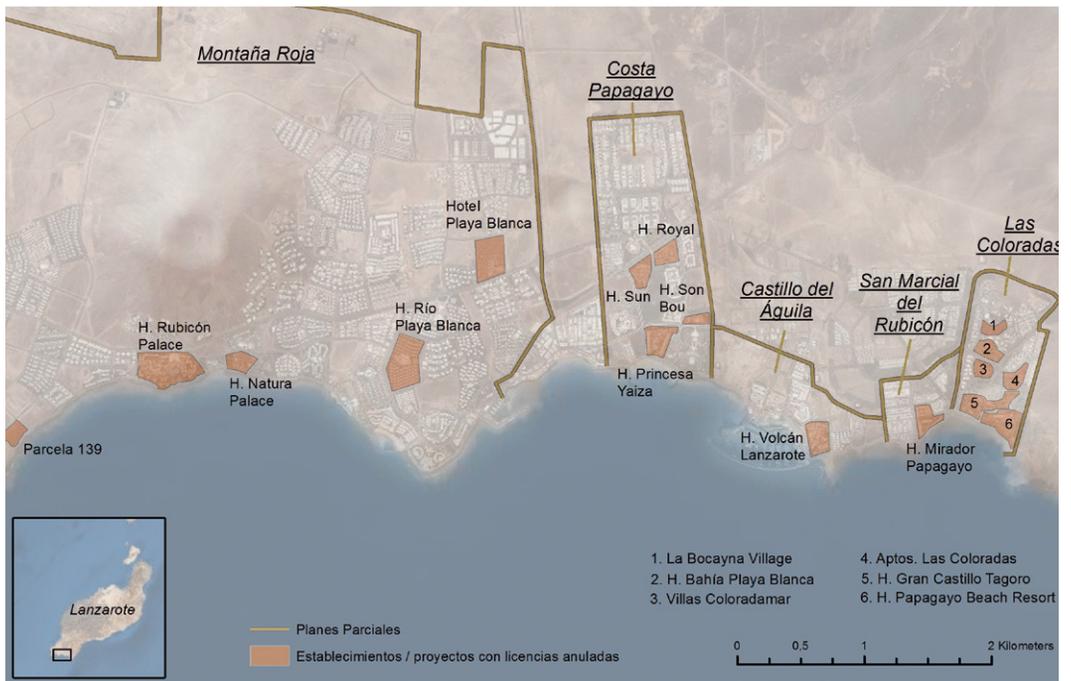


Fig. 6/ Localización de los establecimientos y parcelas con licencias anuladas en Playa Blanca (arriba) y Costa Tegui (abajo).

Fuente: CABILDO DE LANZAROTE, 1991; 2000 y 2009. Ayuntamiento de Tegui, 1973. Ayuntamiento de Yaiza, 1976; 1979, 1987 y 1988. Elaboración propia.

La oferta creada no difiere en gran medida de la que se venía generando en esos años. En las solicitudes de licencia predominaba ligeramente la oferta hotelera. De los 25 casos de los que tenemos datos en este sentido, catorce eran hoteleros y los restantes apartamentos. En Tegui se predominaba la oferta extrahotelera, registrándose sólo dos hoteles de un total de ocho. En Yaiza el modelo predominante era, en cambio, el hotelero.

La mayor parte de los establecimientos extrahoteleros tenían tres o cuatro llaves. Con una categoría inferior sólo hay un establecimiento en Tegui se. Entre los hoteles, lo más frecuente eran las cuatro estrellas, con nueve establecimientos, uno de cinco estrellas, dos de cinco estrellas lujo y otro más de tres estrellas. Como se puede apreciar la ilegalidad urbanística no estaba reñida con la calidad alojativa.

La distribución de la oferta tenía un claro patrón territorial. La primera línea de costa estaba ocupada por los establecimientos hoteleros, hasta tal punto que en el caso de Yaiza podemos reconocer una ocupación casi continua de la línea de costa por hoteles con licencias anuladas. En Tegui se la primera línea se reservaba también para hoteles, pero aquí no se han terminado las obras en ningún caso.

En general, los establecimientos proyectados eran de tamaño medio. El promedio de los hoteleros era de 558 plazas y los apartamentos de 326, aunque la mayor parte de los establecimientos extrahoteleros tenían menos de 200 plazas según proyecto. El tamaño y la categoría se ajustaba al modelo alojativo

que se promovía entonces en Canarias, con la única excepción de la menor presencia de los club-hoteles.

Para esta oferta de alojamiento, en apariencia legal y que desde muy pronto fue explotada turísticamente con normalidad, se plantea como solución urbanística la posterior adaptación al plan general municipal. Esto, que supone dar cobertura legal a lo que se hizo ilegalmente, no es una solución fácil en muchos casos porque implica la demolición de parte de lo construido. De hecho, los procedimientos de legalización no terminan de cerrarse tres lustros después.

5. La incidencia en la ordenación urbanística

La vulneración de la legalidad no sólo supuso dejar sin efecto la política de regulación del crecimiento de la oferta, sino que también permitió aprovechamientos y edificabilidades que contravenían lo estipulado en la ordenación territorial.

En Tegui se, los establecimientos se sitúan en diferentes parcelas que estaban vacantes en el Plan Parcial de Costa Tegui se. En Yaiza, por el contrario se distribuyen por cinco planes parciales, los de Las Coloradas, San Marcial del Rubicón, Castillo del Águila, Costa Papagayo y Montaña Roja, de este a oeste. En la FIG. 7 se puede comprobar el número de establecimientos y de plazas en cada plan parcial.

Estos planes Parciales fueron aprobados entre 1966 (San Marcial de Rubicón) y 1988 (Las

Fig. 7/ **Establecimientos y plazas de las licencias concedidas entre 1998 y 2000.**

Plan Parcial	Establecimientos	Plazas
Las Coloradas	7	1912
San Marcial del Rubicón	2	563
Castillo del Águila	1	502
Costa Papagayo	4	1892
Montaña Roja	5	2740
Costa Tegui se	8	4009
Total	27	11618

Fuente: CABILDO DE LANZAROTE, 2009. Ayuntamiento de Tegui se, 1973. Ayuntamiento de Yaiza, 1976; 1979, 1987 y 1988. Elaboración propia.

Fig. 8/ Plazas previstas y construidas y suelo destinado a equipamiento.

Plan Parcial	Fecha Aprobación	Superficie (Km ²)	Plazas en PP y PIOT 1991	Plazas en PIOT 2000	Plazas construidas	% de suelo equipamiento (2008)
Las Coloradas	1988	0,61	1.752	1.000	1.912	6
San Marcial del Rubicón	1966 (1987)	0,26	1.143	397	563	1
Costa Papagayo	1976	1,29	3.216	2.648	6.374	3
Castillo del Águila	1988	0,81	2.547	1.000	882	16
Montaña Roja	1979	11,95	21.263	8.691	10.686	9
Costa Teguisse	1973	7,65	32.300	17.232	23.162	8

Fuente: CABILDO DE LANZAROTE, 2009. Ayuntamiento de Teguisse, 1973. Ayuntamiento de Yaiza, 1976; 1979, 1987 y 1988. Elaboración propia.

Coloradas y Castillo del Águila), afectando superficies muy dispares, desde actuaciones relativamente pequeñas al este del núcleo de Playa Blanca (San Marcial del Rubicón, Las Coloradas, Castillo del Águila), hasta otras de suficiente envergadura como para constituir en sí mismos destinos turísticos completos (Costa Teguisse, Montaña Roja).

El Plan Insular de 1991 había previsto que en todos los casos estos planes constituyeran áreas turísticas de uso mixto, en las que la mitad del suelo tuviera uso turístico y la otra mitad se distribuyera en partes iguales entre uso residencial y equipamiento. Había además establecido unos límites en el número de plazas de alojamiento en consonancia con las propuestas en el Plan Parcial (ver FIG. 8). En su conjunto, el aprovechamiento turístico era elevado pero se reservaba un 25% de suelo para dotaciones.

La revisión del Plan Insular aprobada en el año 2000 redujo considerablemente el número máximo de plazas turísticas, en consonancia con la estrategia de Lanzarote de un turismo de calidad y mayor valor añadido, ligado a la declaración de la isla como Reserva de la Biosfera. En San Marcial del Rubicón, Castillo del Águila y Montaña Roja la reducción estuvo en torno al 60%. En Las Coloradas y

Costa Teguisse la disminución supuso más de un 40%. Sólo en el caso de Costa Papagayo se mantuvieron límites parecidos a los aprobados previamente.

Pues bien, las licencias concedidas entre 1998 y 2000 han supuesto que, en todos los planes salvo en Castillo del Águila, las limitaciones del Plan Insular hayan quedado ampliamente superadas. El caso de Costa Papagayo debe destacarse. Se crearon 6.374 plazas, lo que supone no sólo un 141% de lo previsto en la revisión del Plan Insular, sino que se doblara las que se planteaban en el propio Plan Parcial. En esta misma línea cabe situar a Las Coloradas, con un exceso del 91% respecto a las previstas en el año 2000 y con totales superiores a las programadas en la planificación parcial.

Este crecimiento en el número de plazas se hizo de dos maneras. Por un lado, en detrimento del suelo destinado a equipamiento. El óptimo del 25% no se cumple en ninguno de los planes, con porcentajes de suelo para equipamiento realmente inapropiados para un modelo turístico que persigue la calidad. Por otro, a través del incremento de la edificabilidad de las parcelas destinadas a uso turístico, lo que se consigue aumentando la ocupación de la parcela o incrementando el número de plantas.

Los dos hoteles situados en primera línea de playa en el Plan Parcial de Las Coloradas (los hoy en día llamados Sandos Papagayo Beach Resort y Gran Castillo Tagoro Family & Fun) son representativos del modo en que se procedió. Ambos se caracterizan por incrementar la edificabilidad prevista en el Plan Parcial a través del aumento en altura y número de plantas y de la ocupación de la parcela, para lo que no se respetaron los retranqueos previstos de la edificación con respecto al límite de parcela. Pero además, este incremento del uso alojativo supuso en estos casos generar perjuicios más graves que los que se derivan de la disminución de la calidad por el incremento de la densidad. En primer lugar, los hoteles se sitúan sobre diferentes parcelas que fueron reagrupadas en la ejecución de la obra en menoscabo de los accesos peatonales que estaban previstos con el fin de garantizar el uso público de la playa de Las Coloradas. En la actualidad sólo se puede acceder desde el límite entre los planes parciales de Las Coloradas y San Marcial del Rubicón. En segundo lugar, a pesar de estar junto al Monumento Natural de Los Ajaches, la tipología arquitectónica y los volúmenes no corresponden con los previstos en Lanzarote, por lo que el impacto paisajístico no puede ser soslayado. Y en tercer lugar, no se respetó el retranqueo de la edificación con respecto a la línea de costa, por lo que se invade el dominio público marítimo-terrestre (DÍAZ BETHENCOURT & *al.*, 2009)

Todo ello ha hecho que, en el caso del Sandos Papagayo Beach Resort, el Ministerio de Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Costas, acordara en 2006, la declaración de utilidad pública e iniciara los trámites para la expropiación forzosa del hotel y sus terrenos colindantes con el fin de demolerlo y realizar una restauración paisajística de la zona.

En resumen, no sólo se incumplieron las normas cautelares que impedían la concesión de licencias, sino que se permitió que los proyectos de edificación vulnerasen en muchos casos la ordenación territorial establecida en el Plan Insular, llegando a situaciones en las que se invade el dominio marítimo-terrestre o se genera un grave impacto paisajístico. Todo esto no hace sino demostrar el nivel de incumplimiento de la legalidad y la escasa sensibilidad con la puesta en marcha de un modelo turístico de calidad por parte de las corporaciones y los agentes inversores.

6. La plácida coexistencia del negocio turístico y la ilegalidad urbanística

La ilegalidad ha sido el modelo escogido para evitar las limitaciones que introdujo el segundo proceso regulatorio introducido con la revisión del Plan Insular de Ordenación Territorial entre 1998 y 2000. La anulación de las licencias así lo atestigua. ¿Quiénes se beneficiaron de la concesión de estas licencias? Dado el número de licencias registradas en Yaiza, baste este municipio para hacernos una idea al respecto.

Encontramos una gran variedad de sociedades entre los titulares de las licencias. Salvo el caso de Riversun Inversiones S.L. que promovió dos establecimientos en San Marcial del Rubicón y Alcadesa, con otras tantas en Las Coloradas, lo habitual es que los establecimientos hayan sido promovidos por sociedades diferentes.

Esto no significa que las empresas no estén vinculadas, de tal manera que unas suelen estar participadas por otras, y que en última instancia, los mismos empresarios estén detrás de diferentes sociedades. Este panorama ha sido descrito elocuentemente como una auténtica maraña societaria (La Provincia.es, 19 de mayo de 2008).

Este es el caso de los hoteles Princesa Yaiza Suite Hotel Resort y Royal Son Bou Lanzarote, en Costa Papagayo, promovidos por Hotel Princesa Yaiza S.A., en el primer caso y Hotelera Yaiza S.A. en el segundo, dos sociedades vinculadas a uno de los principales empresarios turísticos e inmobiliarios lanzaroteños.

Por citar otro caso, la sociedad limitada Apartamentos Papagayo Sun Beach, que promovió los apartamentos Iberostar La Bocayna, tenía como socio único a Las Coloradas S.L. que a su vez había promovido el hotel Gran Castillo Tagoro Family & Fun Playa Blanca. La Coloradas S.L. (sociedad anónima en el momento en el que obtuvo la licencia) estaba participada por la sociedad sueca Pakta AG, que a su vez formaba parte del holding sueco Skame, establecido en Suiza.

Bastan estos dos ejemplos para testimoniar las interrelaciones empresariales que se mantienen detrás de estas promociones inmobiliario-turísticas y que implican no sólo a empresarios locales o regionales sino tam-

bién la participación de sociedades y capitales del resto del territorio español e incluso del extranjero.

No obstante, las sociedades promotoras suelen estar registradas en Lanzarote o Gran Canaria. La mayor parte de las empresas tienen su sede social en Las Palmas de Gran Canaria, Arrecife, Tías o Playa Blanca, por lo que suelen estar constituidas, al menos parcialmente, por empresarios del Archipiélago Canario. Algunos casos representan la iniciativa de empresarios locales, como las empresas Hotelera Yaiza S.A. y Hotel Princesa Yaiza S.A., que ya mencionábamos con anterioridad; Construcciones Clavijo, que promovió el hotel Río Playa Blanca en Montaña Roja o Lanzarote 6 S.A., que impulsó la construcción del hotel Volcán Lanzarote en Castillo del Águila (hoy en día The Hotel Volcán Lanzarote).

En otros casos, las promociones se vinculan a las políticas de desarrollo turístico emprendidas por empresas regionales, con frecuencia procedentes de otros sectores productivos, empresas que hoy en día tienen relevancia en el tejido productivo regional. Alcadesa, por ejemplo, que promovió el actual Cay Beach Bahía Playa Blanca, está vinculada a la empresa Cayest Turística S.L. o lo que es lo mismo, la incursión de Calixto Estupiñán en el sector turístico, procedente del sector comercial minorista, a través de la marca Cay Beach. Dos de los hoteles analizados, son explotados hoy en día por esta sociedad. Otro ejemplo es la empresa Dunas, sociedad de gran importancia en el sector antes de la llegada de la crisis económica, que contó con una licencia a través de una sociedad vinculada (Yaiza Dunas S.L.). Luego, los problemas económicos de esta empresa le han impedido encargarse de la explotación turística. Por citar un tercer ejemplo representativo, la empresa tinerfeña LD2&DT se hizo con la licencia del actual Gran Castillo Tagoro Family & Fun Playa Blanca, hotel que se mantiene en explotación a través de su marca Dream Place Hotels & Resort S.L.

Empresas de alojamiento y construcción de otras zonas de España intervinieron en ocasiones en la promoción de los inmuebles a través de la constitución de sociedades en las que participaron empresarios locales. Por ejemplo, Yaiza Beach Club, sociedad con sede social en Tías (Lanzarote) y que promovió el hotel Natura Palace (hoy en día, Hipotels Natura Palace & Spa), estaba constituida por un empresario local y la empresa mallor-

quina Millor Azur S.L., propietaria de la cadena hotelera Hipotels, empresa implantada en Mallorca, Cádiz y Lanzarote.

En algunos casos, las promotoras eran empresas de fuera de las islas, ajenas al sector turístico, que intentan materializar en la zona su política de incursión en el sector. El ejemplo más interesante es el de Urena Mountain S.A., la empresa constructora gallega que no consigue edificar la licencia que obtiene en Montaña Roja y que ha solicitado compensaciones por el perjuicio que le ha supuesto la moratoria turística canaria.

Aunque algunas cadenas turísticas españolas se implican en la promoción de licencias, como acabamos de decir, lo más habitual es que se interesen por los establecimientos ya en la fase de explotación, en muchos casos de manera muy temprana. Cabe mencionar cuatro cadenas hoteleras mallorquinas: Iberostar, Meliá, Riu y THB. La primera mantiene aún en explotación el hotel La Bocayna Village, de los dos que llegó a tener. Riu operó en la zona a través de su empresa filial Riusa II y como Meliá se ha deshecho de sus negocios en la zona, como consecuencia de su política de internacionalización. En este sentido, la zona ha desempeñado el mismo papel en las políticas de expansión territorial que estas empresas vienen desarrollando desde la segunda mitad de los ochenta que el resto del archipiélago, sin que los problemas de legalidad hayan sido una cortapisa. THB Hotels, del Grupo Miralles, con hoteles en Mallorca, Ibiza, Málaga y Lanzarote, es la única que no ha iniciado su expansión internacional aún.

De modo excepcional, algunos establecimientos fueron explotados por grupos inversores. Es el caso de Papagayo Arenas S.L., una sociedad constituida por seis entidades inversoras de diferentes zonas de España y Holanda. Una de ellas, es la que ha terminado explotando el hotel Papagayo Beach Resort en Las Coloradas, el grupo alicantino Sandos Hotels & Resort, que de manera indirecta está vinculada a la obtención de la licencia a través de la sociedad Explotaciones Hoteleras Nueva Valencia.

De igual modo, algunas de las cadenas hoteleras canarias que registran una mayor expansión en los últimos años se han hecho con establecimientos en Playa Blanca una vez iniciada la fase de explotación. El ejemplo más representativo es el de la cadena The Hoteles, perteneciente a GRUMASA, que ha adquirido los hoteles Mirador Papa-

gayo y Volcán Lanzarote a las cadenas alojativas Iberostar y Meliá, respectivamente, cuando éstas querían disminuir su presencia en las Islas Canarias para centrarse en su expansión internacional. GRUMASA o Grupo Martínón, con hoteles y puertos deportivos en Gran Canaria y Lanzarote, ha iniciado en los últimos años una decidida expansión internacional. Algo similar podemos decir de la empresa grancanaria Hoteles López S.L., que explota hoy en día dos hoteles en Montaña Roja (Río Playa Blanca y Club Playa Blanca) adquiridos a Riusa II y Hotelera Yaiza S.A.

En síntesis, la promoción de los hoteles se sustenta, en gran medida, en la intervención de empresarios locales, que, en ocasiones vinculados a socios de fuera de la isla, suelen impulsar los proyectos. Luego, cuando la fase constructora ha acabado y comienza la turística, agentes alojativos del resto de Canarias y sobre todo, del resto del territorio español tienen una presencia más destacada.

La implantación a lo largo de la primera década de este siglo de los grupos hoteleros mallorquines y catalanes y la más reciente llegada de nuevas sociedades insulares son el mejor ejemplo de que la nulidad de las licencias y las dificultades para legalizar muchos de estos hoteles no es óbice para que las explotaciones turísticas sigan activas o los negocios se transfieran en completa normalidad. En otras palabras, pareciera como si la ilegalidad urbanística que sustenta el tejido productivo fuera un hecho anecdótico o como si el embrollo judicial, que afecta a un gran número de cargos políticos, técnicos y empresarios, fuera una realidad paralela a la actividad económica, sin que repercuta en ella.

7. Conclusiones

Hemos analizado en el presente artículo los dos procesos de regulación de la oferta que se han dado en Lanzarote, ambos propiciados por la aprobación de planes insulares de ordenación territorial. En ambos casos, uno de los principales propósitos, regular el crecimiento de la oferta turística en función de la capacidad de carga insular y la implantación de un modelo turístico de alto valor añadido, ha dado resultados decepcionantes.

Ambas regulaciones revelan la escasa capacidad que tiene la administración insular para ordenar la actividad turística en

la práctica. Las razones pueden ser de diferente índole. En primer lugar, el modelo de planificación territorial no apoya con las herramientas adecuadas el principio de jerarquía entre la ordenación territorial, que en Canarias se realiza a escala insular, y la planificación urbanística. En segundo lugar, porque las corporaciones no parecen tener la capacidad para adaptar el planeamiento a las disposiciones de ordenación insular y, por último, porque los instrumentos existentes para propiciar que se cumpla con el orden establecido no han dado, en este caso, los resultados que cabría esperar.

El análisis de lo ocurrido con las moratorias 1998-99 es especialmente interesante porque a pesar de ser pactada con agentes y corporaciones y darse en un contexto social sensible al tema, ha devenido en un panorama de fuerte corrupción urbanística. A este respecto la lista de infracciones es inacabable como se enumera en el informe «Lanzarote: legalidad urbanística» (Cabildo de Lanzarote, 2009): omisión de los informes de compatibilidad con el Plan Insular; autorización de licencias mediante certificados expedidos por el alcalde sin informe alguno y en contra de la ordenación aplicable; violación de la Ley de Medidas Urgentes de 23 de julio de 2001 que suspendió y caducó licencias urbanísticas; concesión de licencias en suelos que no tenían condición de urbanos y sin estudio de detalle ni proyecto de urbanización; prórroga ilegal de licencias concedidas en los ochenta, licencias concedidas rápidamente sin tener en cuenta los informes desfavorables; ejecución de obras que no se ajustaron al proyecto al que se le concedió licencia o autorización previa; licencias concedidas con planes parciales ineficaces por falta de publicación de sus ordenanzas u otras otorgadas que suponían infracción de las ordenanzas del plan parcial; carencia de informe jurídico en todas las licencias de Teguiuse y con «informes carentes de contenido» en Yaiza; licencias otorgadas que incumplían en el Plan Insular de 1991, etc.

Esto debe hacernos pensar en los riesgos que se derivan del desarrollo de políticas territoriales centradas en uno de los niveles administrativos, en este caso el municipal, y de la necesidad de mejorar en el ajuste de las relaciones escalares en la planificación territorial.

Pero también debemos concluir, a partir del análisis realizado, en la necesidad de avanzar en la coordinación entre las políticas te-

ritorial y turística. El negocio turístico debe estar concernido por la legalidad urbanística y, en mayor medida, condicionado, máxime si tenemos presente que la actividad turística acoge múltiples intereses que van más allá de lo local. La globalización de la inversión turística, que se manifiesta en la llegada de capital exterior o la diversificación territorial del posicionamiento corporativo en diferentes mercados, obliga a avanzar en la mejora de los instrumentos de planificación territorial y su relación con las políticas sectoriales.

En síntesis, con el análisis del caso de Lanzarote, caracterizado por una fuerte desregulación hasta los noventa y por el desarrollo de una estricta regulación de la oferta turística después, al menos a nivel teórico, tenemos que concluir que la ordenación territorial efectiva de la oferta turística se debe basar, no sólo en la mejora de los instrumentos planificadores y judiciales, sino también en su adaptación a la realidad del cambiante sector turístico.

Bibliografía

- AYUNTAMIENTO DE TEGUISE (1973): *Plan Parcial de Costa Tegui*, Lanzarote.
- AYUNTAMIENTO DE YAIZA (1976; 1979, 1987 Y 1988): *Planes Parciales*, Lanzarote.
- CABILDO DE LANZAROTE (1973): *Plan Insular de la isla de Lanzarote*, Arrecife.
- (1991): *Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote*, Arrecife.
- (1998): *Lanzarote en la Biosfera. Una estrategia hacia el desarrollo sostenible de la isla*, Consejo de la Reserva de la Biosfera, Arrecife.
- (2000): *Revisión Parcial del Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote*, Arrecife.
- (2006): *Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Lanzarote (PTE)*, Arrecife.
- (2009): *Lanzarote: legalidad urbanística. Efectos de las sentencias que anulan licencias turísticas*, Arrecife.
- DÍAZ HERNÁNDEZ, R. & al. (2016): «La utopía de Manrique: el paisaje reinventado y la apropiación turística» en *Actas del XIV Coloquio Internacional de Geocrítica: Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro*, Universidad de Barcelona, Barcelona, <<http://www.ub.edu/geocrit/xiv-coloquio/xiv-coloquio-portada.htm>>.
- DOMÍNGUEZ-MUJICA, J. & al. (2011): «Tourism and human mobility in Spanish Archipelagos» en *Annals of Tourism Research*, 38 (2), 586-606.
- EXTRAMEDIA CONSULTORES (1999): *La moratoria turística de Lanzarote. Aspectos sociales*, informe, 67 páginas.
- GARCÍA-QUESADA, M. & al. (2015): «Can't control/ won't control: opportunities and deterrents for local urban corruption in Lanzarote» en *Crime, Law and Social Change*, 63, 1, 1-20.
- GONZÁLEZ MORALES, A. & HERNÁNDEZ LUIS, J.A. (2005): *El desarrollo del turismo en Lanzarote*, Idea, Santa Cruz de Tenerife.
- (2011): «Turismo y Reservas de la Biosfera: el caso de las Canarias Orientales» en *International Conference on Tourism and Management Studies*, Algarve.
- GONZÁLEZ MORALES, A. & SOBRAL GARCÍA, S. (2011): «El desarrollo urbano-turístico del municipio de Yaiza, Lanzarote: un ejemplo de crecimiento expansivo» en *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad*, vol. 2, 319-330.
- GORMSEN, E. (1997): «The impact of tourism on coastal areas», en *GeoJournal* (42), 39-54.
- HARVEY, D. (2007): *Breve historia del Neoliberalismo*, Akal, Madrid.
- HERNÁNDEZ LUIS, J.A. & al. (2006): «Planeamiento territorial, desarrollo urbano-turístico y sostenibilidad en Lanzarote» en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 148, 295-330.
- JEREZ DARIAS, L. M. & al. (2012): «Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España», en *Ería*, (87), 5-18.
- JIMÉNEZ, F., & al. (2015). «Corrupción en el Paraíso: el desconcertante caso de Lanzarote (Islas Canarias, España)» en *Práctica Urbanística*, (134), 24-43.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. (2008): «Boom urbanístico y corrupción política en España» en *Mediterráneo Económico*, (14), 263-285.
- MARSÁ, J. (1999): «20 mandamientos para un crecimiento insostenible. El paraíso lanzaroteño» en *Cuadernos del Sureste*, 3, Arrecife.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, C. S. (2011). «Espacios turísticos, ordenación del territorio y actitudes políticas, el caso del complejo hotelero Cerca Vieja en Fuencaliente de La Palma (Islas Canarias, España)» en *Cuadernos de turismo*, (28), 145-169.
- PARREÑO CASTELLANO, J. M., & DÍAZ HERNÁNDEZ, R. (2010): «Ordenación territorial, urbanística y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la Comunidad Autónoma de Canarias (1982-2009)» en *Cuadernos Geográficos*, 47, 429-451.
- & al. (2011): «Crecimiento turístico-residencial y modelos autonómicos de ordenación territorial y turística en España» en *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad*, vol. 2, 503-514.
- (2012): «Dinámicas de crecimiento urbano-turístico y políticas autonómicas de ordenación en los archipiélagos españoles», en *El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas*, UAM, Madrid, 561-594.

- PERDOMO APARICIO, M. A. (2009): «Guía práctica para vulnerar la moratoria turística: el caso de Lanzarote. Reflexiones para el debate» en *El impacto de la crisis en la economía canaria: claves para el futuro*, Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife. Santa Cruz de Tenerife, 495-512.
- PONS, A., & RULLAN, O. (2014): «Artificialization and islandness on the Spanish tourist coast» en *Miscellanea Geographica-Regional Studies on Development*, 18(1), 5-16.
- & al. (2014): «Tourism capitalism and the urbanization of the Balearic Islands: tourist accommodation diffusion in the Balearics (1936-2010)» en *Island Studies Journal*, 9 (2), 239-258.
- RULLAN, O. (1999): «Crecimiento y política territorial en las Islas Baleares (1955-2000)» en *Estudios Geográficos*, tomo LX, 236: 403-442.
- (2011): «La regulación del crecimiento urbano en el litoral mediterráneo español» en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, pp. 279-297.
- SIMANCAS CRUZ, M. R. & al. (2011): «El impacto territorial de la moratoria turística de Canarias» en *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad*, 715-726
- (2015): *La moratoria turística de Canarias. La reconversión de un destino maduro desde la Ordenación del Territorio*, Universidad de la laguna, la laguna.