

Corrupción en el Paraíso: el desconcertante caso de Lanzarote (Islas Canarias, España)

Fernando Jiménez, Universidad de Murcia

Mónica García Quesada, Universidad Católica de Louvain

Manuel Villoria, Universidad Rey Juan Carlos I. Madrid.

Resumen ejecutivo: Lanzarote es la isla situada más al este del archipiélago Canario (España). Aparte de ser una importante referencia turística, fue un territorio pionero en la lucha contra la especulación del suelo y fue distinguido por la UNESCO como una reserva de la biosfera en 1993. Pese a todos estos hechos y la existencia de un sistema de partidos muy complejo y fragmentado (no existe mayoría de ninguno de ellos), recientes investigaciones policiales y judiciales han destapado un elevado grado de corrupción en la concesión de licencias de construcción en dos de los municipios más turísticos, Yaiza y Teguise. Nuestro trabajo analiza este extraño e inusual caso de corrupción.

Palabras clave: corrupción urbanística municipal, desarrollo sostenible, instituciones informales, clientelismo, integridad del sistema, Lanzarote.

Reconocimientos: Esta investigación ha sido posible gracias a una subvención del Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España, concedida al proyecto de investigación CSO2008-03663/CPOL. También nos gustaría agradecer a M^a Ángeles Boluda, estudiante graduada en la Universidad de Murcia, su ayuda prestada en esta investigación.

1. Introducción

Mientras que en Europa se considera que la corrupción existe sólo en países desarrollados, un reciente estudio de Transparencia Internacional muestra evidencias de que diversos países del Sur de Europa (Grecia, Italia, Portugal y España) sufren serios déficits de rendición de cuentas en el sector público y arraigados problemas de ineficiencia, malas prácticas y corrupción, sin que sean lo suficientemente controladas ni sancionadas tales actividades (TI, 2012, p. 3). Una evaluación sistemática de los sistemas anti-corrupción de los 25 Estados de la Unión Europea muestra que los países que alcanzaron peores resultados en el control de corrupción son aquellos que también manejan los déficits presupuestarios más altos (TI, 2012, p. 10). El impacto de la corrupción repercute en la economía de un país, ya que afecta tanto a la asignación como a la distribución de recursos nacionales.

Aunque el informe se enfoca exclusivamente en el sistema de integridad de estos países, profesionales y analistas están de acuerdo en que los problemas de corrupción en los países occidentales existen también a nivel local (véase CoE, 2000, CoE 2007; CoE 2009; Erlingsson, et al. 2008; Andersson, 2008). Esta es una sensación que la mayoría de los europeos comparten. De conformidad con el Eurobarómetro Especial 325 (2009), el 81% de los ciudadanos europeos consideraron en 2009 que existía corrupción en los municipios, aumentando el valor desde el 75% que hubo en 2008. Sobre todo, los encuestados del Sur y Este de Europa creyeron que la corrupción se extiende tanto a instituciones nacionales como locales: nueve de cada diez encuestados en Grecia, Bulgaria, Hungría, Malta, Chipre, Eslovenia, Portugal y Rumanía y ocho de cada diez en Italia y España.

Los intentos de contestar por qué surge la corrupción se han traducido en una literatura extensa que señala numerosos conjuntos de variables independientes. Algunos estudios han construido relevantes sistematizaciones de factores (Lambsdorff, 1999, Treisman, 2007; Jain, 2001; Tanzi & Davoodi, 2001, de Graaf, 2007, Pellegrini and Gerlagh, 2007). Otros han adoptado enfoques culturales y antropológicos centrándose en el sujeto (véase, inter alia, Banfield, 1958; Mocan, 2004, Del Monte y Pagagni, 2006), así como explicaciones psicológicas y criminológicas (v.g. De Graaf y Huberts, 2008). Otros se han centrado en los elementos de la estructura social y económica, tales como la desigualdad (Rothstein y Uslaner, 2005), o explorado la influencia de combinaciones de factores económicos y culturales como el protestantismo y el capitalismo (Sandholtz y Koetzle, 2000).

En este artículo nos centramos en las instituciones existentes tanto formales como informales y en los incentivos y restricciones generados por aquellas (Charron y Lapuente, 2011) para desentrañar por qué el ámbito local español ha sido particularmente vulnerable a actos ilícitos. Examinaremos en profundidad el caso de Lanzarote, una de las islas del archipiélago Canario, situado en la costa noroeste de África continental.

Lanzarote es un ejemplo paradigmático de fracaso para contener la corrupción local, incluso en un lugar donde el compromiso político y social para un desarrollo sostenible, crecimiento e integridad ha sido importante. Ello muestra las dificultades de asegurar una acción gubernamental legal cuando los incentivos para la corrupción urbanística son grandes y poderosos intereses privados son determinantes para subvertir el Estado de Derecho.

El trabajo se desarrolla en cuatro fases. En primer lugar, presenta la relación entre el boom inmobiliario y la corrupción política en España. En segundo lugar, explica la naturaleza paradisíaca de Lanzarote y sus caracteres políticos y sociales, destacando especialmente el papel de César Manrique en defensa del medio ambiente de Lanzarote. En tercer lugar, se describen los casos más importantes de corrupción de la Isla. Por último, reseñamos los factores que dan cuenta de la corrupción urbanística en Lanzarote antes de pasar a las conclusiones.

2. Boom inmobiliario y corrupción política en España 1996-2007

Entre diciembre de 1995 y diciembre de 2007, durante el largo ciclo de expansión económica, más de 6,5 millones de licencias de construcción de nuevas viviendas fueron aprobadas en España. Fueron más de 600.000 por año en 2003, 2005 y 2007 y llegaron a superar las 865.000 en 2006. Toda esta fiebre de la construcción se vio acompañada de un elevado grado de corrupción, especialmente en los gobiernos municipales. Estos escándalos de corrupción han sido muy destacados en los titulares de la prensa escrita e incluso han provocado consternación en el Parlamento Europeo, que desde 2005 ha presentado tres informes altamente críticos acerca de la preocupante situación de la ordenación del territorio en España (Parlamento Europeo, 2007 y 2008). De acuerdo con una audiencia pública, de noviembre de 2009, del Fiscal General del Estado ante el Parlamento español, la fiscalía estaba investigando cerca de 750 casos de corrupción política en aquellos momentos, implicando a más de 800 políticos (la mayor parte por delitos relacionados con planeamientos urbanísticos). Estudios posteriores indican que podríamos estar ante más de 1000 responsables públicos investigados por corrupción en estos momentos.

Diversos especialistas han dado cuenta de la profunda relación entre el boom de la construcción y la extensión de la corrupción, especialmente a nivel municipal, en España (Greenpeace, 2007 y 2008; Iglesias, 2007; Estefanía, 2007 y 2010; Jiménez y Villoria, 2008; Jiménez, 2009; Transparencia Internacional en España, 2008; Romero *et al.* 2012; Jiménez *et al.*, 2012; García-Quesada *et al.* 2013). En pocas palabras, de acuerdo con estos estudios, la corrupción local ha sido favorecida por una combinación de factores, incluyendo la existencia de una figura de alcalde fuerte, sobre todo en municipios pequeños (con una correlación de fuerzas muy sesgada hacia los políticos en detrimento de los funcionarios y una organización administrativa débilmente profesionalizada) y un sistema de integridad local complejo pero mal definido (García-Quesada *et al.*, 2013) que ha hecho que los mecanismos de rendición de cuentas sean poco efectivos, así como la prevalencia de redes clientelares e incentivos perversos proporcionados por el sistema de financiación de los partidos políticos y de las entidades locales (Jiménez and Villoria, 2012; Jiménez *et al.* 2012).

Una pieza importante en el conjunto de factores que han estimulado la especulación del suelo y la corrupción es el particular modelo español en las políticas de urbanismo, que ha creado fuertes incentivos para la urbanización y proporcionado facultades amplias y prácticamente carentes de responsabilidad a las autoridades locales. El modelo surgió en el contexto de las primeras ampliaciones previstas de Barcelona y Madrid a finales del siglo XIX. En su virtud, los ayuntamientos tienen un papel central en la planificación urbana, ya que tienen una voz decisiva en el establecimiento de qué suelo de su territorio era apto o no apto para la construcción y el desarrollo urbano, a través de la elaboración de los planes municipales. Bajo este modelo, los propietarios de tierras urbanas se convirtieron en promotores urbanos. Dado que el Estado español sufría una profunda crisis fiscal, este modelo permitió que las operaciones más importantes de ampliación de ciudad fueran financiadas por los propietarios de estas tierras, que fueron incorporadas a las ciudades. Como forma de compensar las grandes inversiones de los terratenientes y facilitar que consiguieran los préstamos necesarios de los bancos, los políticos establecen fuertes garantías legales de manera que los propietarios mantendrían casi todas las ganancias de capital derivadas de la urbanización (Fernández, 2008).

Finalmente, este modelo fue institucionalizado en la ley, desde la primera ley española del suelo (la ley franquista de 1956), y ha estado siempre presente en todas las normas españolas de suelo hasta la importante reforma de 2007. Durante los años de transición de la década de 1970, este plan de urbanismo privatizado fue reformado para que los promotores urbanos tuvieran que pagar a los Ayuntamientos un porcentaje de aproximadamente entre el 10 y 15% de las ganancias de capital obtenidas en cada plan de desarrollo urbanístico. Así, los Ayuntamientos se convirtieron en socio interesado en el desarrollo urbanístico del suelo. Por otra parte, en el marco jurídico español, la disciplina

urbanística reside principalmente en las manos de los Ayuntamientos, especialmente en el Alcalde, quien emite los permisos de construcción (de acuerdo con los planes actuales y después de recibir asesoramiento técnico y jurídico de los funcionarios locales, como el secretario general y la oficina técnica de urbanismo), que un promotor debe obtener antes de iniciar la construcción o de obras de urbanización. También es el Alcalde quien es responsable de las sanciones contra edificios y construcciones ilegales.

Aunque los gobiernos regionales tienen competencias sobre la ordenación del territorio, han mantenido un papel secundario y mostrado reticencias a promulgar una política de suelo supramunicipal¹. Más bien han aportado exclusivamente una visión legalista del contenido de los planes municipales. Incluso en el campo de la disciplina de la planificación urbana -en que la legislación nacional permite a las CCAA sustituir a los Ayuntamientos ante faltas graves y muy graves, cuando los municipios no actúan para perseguir dichas infracciones legales-, los gobiernos regionales han evitado actuar. En materia de desarrollo urbano, las autoridades locales han actuado claramente como entidades autorreguladas.

La confluencia de estos factores y de una demanda extraordinaria de edificios nuevos durante esta -como alguien lo ha llamado (Burriel, 2008) - "década prodigiosa del urbanismo español", sitúa el contexto para explicar por qué la corrupción ha sido muy alta en esas áreas donde la demanda de nuevas viviendas fue muy relevante, como el caso de las zonas costeras y en los alrededores de zonas urbanas densamente pobladas. El modelo español de urbanismo ha creado grandes incentivos y oportunidades para la especulación y la corrupción, ya que las autoridades locales funcionan con grandes poderes y una limitada rendición de cuentas.

En este sentido, España se ha enfrentado a una situación paradójica (Romero et al, 2012:.. P), por la que un marco regulador de mejora de los derechos políticos, desarrollo económico y protección del medio ambiente ha coexistido con un apoyo social generalizado de lo especulativo y políticas de desarrollo urbano depredadoras en la llamada "década prodigiosa":

Hasta hace pocos años se creía que la era pre-democrática de la década de 1960 y principios de 1970 encapsulaba todos los elementos más destacables de lo que se llamó 'desarrollismo'. Era lógico si tenemos en cuenta que se trataba de una época en que no había gobiernos democráticos, no existían regulaciones apropiadas y España no formaba parte del grupo de países democráticos europeos. Sin embargo, y aquí radica la paradoja, ahora ya somos

¹ Una excepción importante en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias es una ley regional que data de 1987 que permitió a los Cabildos Insulares (un gobierno del consejo elegido por sufragio directo en cada una de las siete islas que componen el archipiélago) poder desarrollar planes territoriales de toda la isla.

parte de una Unión Europea que ha hecho de la conservación del medio ambiente y protección del suelo y el paisaje uno de sus objetivos más destacados, tenemos un sistema democrático consolidado y regulaciones inigualables, y sin embargo, nuestro desarrollo urbano ha sido desastroso. El mayor desarrollo urbano de la historia de España ha tenido lugar, en la mayoría de los casos, de forma totalmente insostenible y alejada de las disposiciones de las directivas europeas y de las propias regulaciones y planes de los gobiernos regionales y locales democráticos. En efecto, el "desarrollismo" de la época pre-democrática, que ha sido fácilmente superado por el avanzado desarrollo de la última década, ahora palidece en comparación con la magnitud de la catástrofe actual.

3. La naturaleza paradisíaca de Lanzarote

Cuando usamos el término paraíso para hablar de Lanzarote no sólo nos referimos a sus increíbles valores naturales. De hecho, la isla más septentrional y oriental del archipiélago canario es una maravilla natural volcánica de casi 850 metros cuadrados. Más del 40 por ciento de la superficie de Lanzarote se encuentra bajo alguna categoría de protección a nivel europeo, estatal o regional.

Pero también podemos utilizar este término para referirnos a los esfuerzos que las personas han hecho en esta isla para preservar y mejorar este vasto y variado patrimonio natural. En este océano de incontrolada expansión urbana y corrupción, el caso de Lanzarote es absolutamente desconcertante por sus rasgos inusuales. Lanzarote ha sido una de las pocas áreas excepcionales (otro caso es el de Menorca en las Islas Baleares) en que se levantó una opinión pública mayoritaria en contra de un desarrollo acelerado que consumió la tierra y amenazó el equilibrio medioambiental en la Isla. Como Fernando Prats, arquitecto que dirigió la elaboración de un importante plan territorial para toda la Isla, aprobado en 1991, señaló en una entrevista en 2006: "La opinión mayoritaria de que crecer no es una solución para esta isla es una gran conquista social de esta tierra y una situación que no existe en el resto de España, a excepción de Menorca y tal vez en algún otro lugar. En este momento lo que nos podemos encontrar en las zonas costeras españolas es un desbordamiento inmobiliario verdaderamente especulativo, que se acepta pasivamente o incluso con el apoyo de amplios sectores de la población. La sociedad de Lanzarote es una especie en peligro de extinción que debe ser cuidada" (Ferrer, 2006: 137).

A diferencia de la mayoría de zonas costeras españolas que han apoyado las políticas favorables a la construcción de grandes aglomeraciones urbanas, como una forma de desarrollar su economía, Lanzarote hizo serios intentos de poner límites al crecimiento acelerado y desordenado de las nuevas zonas urbanas.

El intento más conocido fue el Plan Insular de Ordenación Territorial (PIOT o PIOL) que se inició en 1987 y fue aprobado en 1991 por el Gobierno regional. A raíz de la ley regional 1/1987 sobre la planificación territorial de la Isla, el Cabildo de Lanzarote puso en marcha el primer plan supramunicipal en España. Apoyando con firmeza los principios del desarrollo sostenible, el PIOT de 1991 redujo drásticamente la superficie disponible para los nuevos desarrollos urbanos y turísticos². El PIOT excluyó unas 250.000 futuras camas turísticas de los 400.000 que el precedente plan "desarrollista" de 1973 permitió y también fijó en 100.000 el límite total de camas nuevas que podrían suministrarse. Además, se previó la construcción de baja densidad, hoteles de cinco estrellas y turismo residencial en las zonas seleccionadas, con el fin de asegurar la mayor rentabilidad económica para la economía de la Isla con el impacto territorial más bajo.

Un segundo paso importante en esta estrategia para limitar el crecimiento urbano se llevó a cabo un par de años más tarde. En 1993, fundamentalmente en reconocimiento del PIOT de 1991 como salvaguardia del ecosistema de la isla, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) otorgó a Lanzarote la condición de Reserva de la Biosfera (RB). Era la primera vez que este estatus se aplicaba a todo un territorio más allá de un parque natural protegido. La UNESCO inició con este premio una nueva estrategia de apoyo a ejemplos locales de prácticas verdaderamente sostenibles que incluyen no sólo la preservación de los valores naturales, sino también la ordenación de las actividades económicas habituales de las sociedades complejas. Este premio fue recibido calurosamente tanto por la sociedad como por los empresarios turísticos de Lanzarote. Estos últimos consideraron que el premio contribuía a diferenciar Lanzarote de otros destinos turísticos

² El PIOT trató de organizar el uso del suelo en Lanzarote, incluyendo las áreas destinadas al turismo residencial y la ocupación. Para ello, se estableció un límite máximo de camas (111.000) que podrían ser destinadas a hoteles, apartamentos y viviendas residenciales de toda la isla. También marcó el ritmo de la construcción de los futuros edificios en periodos de cuatro años, y definió las condiciones para evitar el hacinamiento. Así, indicó que las residencias turísticas no podían ocupar más del 50% de la superficie construida, mientras que al menos el 25% necesario debía ser dedicado a servicios e instalaciones, lo que equivale a la de los edificios de viviendas. El PIOT también estableció las condiciones de la calidad de los edificios construidos con el objetivo de atraer a los visitantes de mayor ingreso disponible.

Según el PIOT, las autoridades locales, cuyos planes urbanos no se ajustaron al contenido del plan necesitaban recibir un informe preliminar del Cabildo, sobre la adecuación de sus planes locales. No se aprobarían aquellos proyectos que incumplieran el contenido del PIOT. El plazo disponible para ajustar los proyectos urbanos locales para el PIOT expiró el 22 de diciembre de 1991, pero en la actualidad sólo 3 planes locales se han ajustado a los requisitos PIOT (Las Coloradas, Cortijo Viejo y Castillo del Aguila). (<http://legalidadurbanistica.org/glosario>).

competidores³. La designación de la isla como RB fue acompañada de la creación de un "Consejo de la RB", una organización singular en la que estaban representadas todas las voces de la sociedad de Lanzarote: El Cabildo y los consejos municipales, siete partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones, las ONG, los representantes de los empleadores y la especialmente relevante, como veremos más adelante, Fundación César Manrique (FCM). El Consejo de la RB se convirtió en un importante foro para debatir las decisiones estratégicas sobre el futuro de la isla y abrió la puerta a nuevas innovaciones.

A raíz de una propuesta del foro, el Cabildo obtuvo una subvención del programa LIFE de la Unión Europea (UE) para llevar a cabo un examen a fondo de los problemas más preocupantes para la sostenibilidad de la isla. Este programa fue conocido como "Lanzarote en la Biosfera: una estrategia para un desarrollo sostenible en la Isla"⁴. El proyecto se dividió en casi una treintena de diferentes estudios estratégicos que se centraron en el agua, la energía, el transporte o la eliminación de residuos, entre otros temas. El análisis protagonista de este proyecto se conoce como la "moratoria", una invitación a detener el desarrollo de la industria de la construcción turística durante diez años, como una manera de reconsiderar el desequilibrio territorial resultante del continuo crecimiento urbano y turístico. La moratoria argumentó que el PIOT 1991 había sido incapaz de racionalizar lo suficiente el desarrollo urbano de Lanzarote, y propuso nuevas medidas de contenido para tener efectos reales.

Como consecuencia de esta propuesta, el Cabildo inició una revisión del PIOT en 1998, cuya aprobación definitiva tuvo lugar en 2000. El nuevo PIOT de 2000 complementó el PIOT de 1991 limitando tasas de crecimiento urbano y fijando para ello un máximo de 10.000 nuevas camas turísticas y 17.000 camas residenciales para los siguientes 10 años (hasta el 2010), mientras que abrió de nuevo debate público sobre el futuro de la Isla. Este nuevo plan fue muy controvertido y recurrido ante los tribunales no sólo por los promotores urbanos (que veían sus expectativas de beneficios en peligro), sino también por dos de los Ayuntamientos con importantes áreas de terreno de uso turístico (Yaiza y Teguiise).

Sin embargo, estas iniciativas fueron respaldadas por una gran parte de la sociedad de Lanzarote. En efecto, mientras que según una encuesta de la Secretaría Nacional de Turismo, sólo el 6% de la población de Lanzarote apoyó limitar el crecimiento de la construcción turística en 1986 - un porcentaje similar

³ Rafael Lasso, presidente de la patronal turística de Lanzarote (ASOLAN) en 1993, declaró que este premio "significa un sello de calidad" para el sector turístico.

⁴ Life 97 ENV/E/286. Hubo nuevos proyectos de vida en los años siguientes: 00/ENV/E/400 VIDA en el estudio de un impuesto ecológico (2001-2004), e "ISOS: islas sostenibles. Un modelo para una gestión ambiental participativa de espacios protegidos "de la convocatoria VIDA 2008.

al de muchas otras partes de España - en 1999, el 65,4% de los encuestados por el Centro de Datos del Cabildo estaban a favor del "no crecer más" (Ferrer, 2006. p 196). En 2002 hubo una gran manifestación bajo el lema "Para ahora" el crecimiento turístico que, según la mayoría de las fuentes, fue seguido por 10.000 personas y respaldado por el 77,2% de la población de Lanzarote (Ferrer, 2006. P 280).

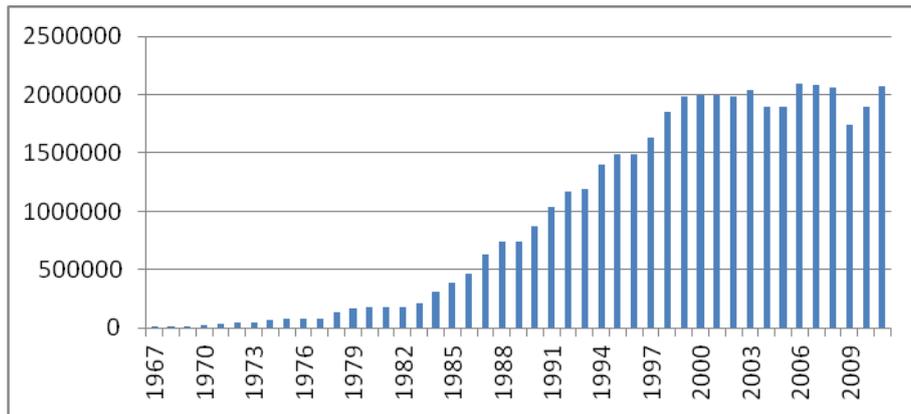
¿Cómo es posible que, en un contexto de fuertes incentivos para el desarrollo urbano, la población de Lanzarote apoyara medidas para contener la expansión turística? Antes de pasar a analizar el problema de la corrupción en la Isla, es necesario explicar por qué Lanzarote ha sido tan singular en el contexto español.

4. ¿Qué factores explican la defensa de la sostenibilidad de Lanzarote?

Hay por lo menos tres factores a tener en cuenta para explicar la defensa de la sostenibilidad de Lanzarote desde la década de 1980: la alta visibilidad de los efectos nocivos del crecimiento urbano acelerado en la isla, la existencia de un liderazgo social muy importante, encarnado por el artista local César Manrique, y la escasa resistencia contra el PIOT de 1991.

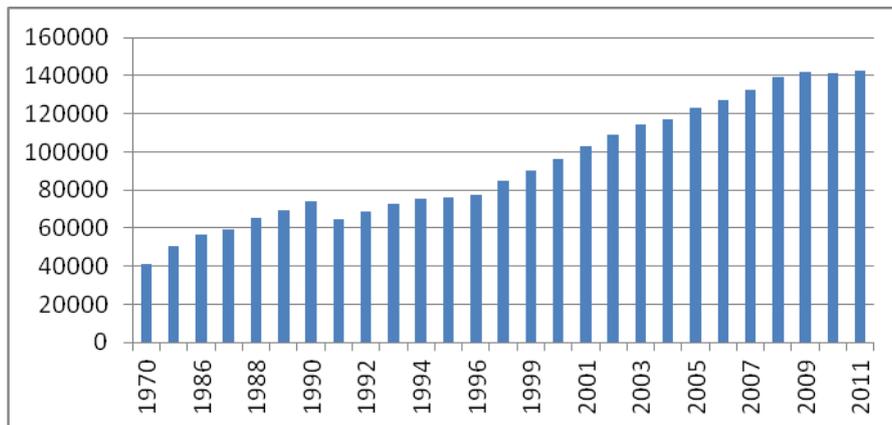
Un vistazo a los Figuras 1 a 3 es suficiente para demostrar la presión extrema que el acelerado crecimiento del turismo somete a Lanzarote. La afluencia de visitantes se incrementó en un 359% desde 1980 hasta 1987, cuando el Cabildo decidió elaborar el primer PIOT (Figura 1). Al mismo tiempo, la población de derecho de Lanzarote 1981-1988 se incrementó en un 129% (Figura 2). Por último, el número de camas turísticas aumentó en un 425% entre 1980 y 1987 (Figura 3).

Figura 1: Afluencia de visitantes 1967-2011



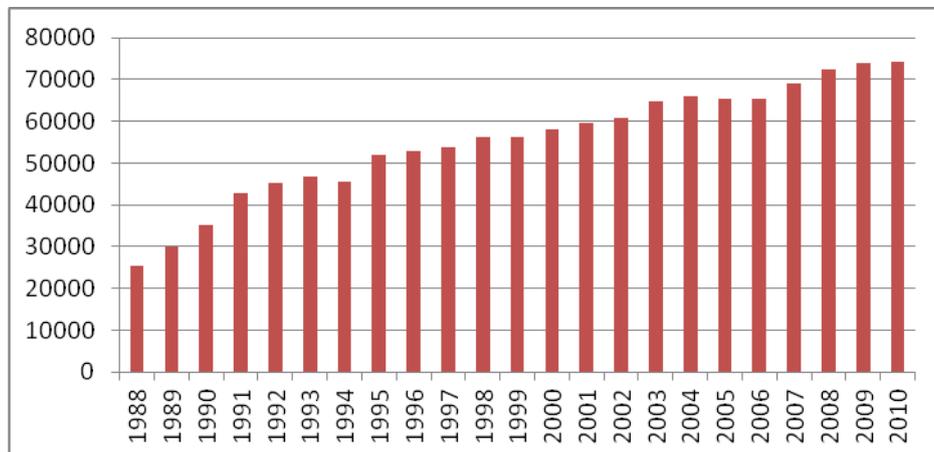
Fuente: ISTAC (Instituto Canario de Estadística): González Morales y Hernández Luis (2004), Memoria digital de Lanzarote (www.memoriadelanzarote.com).

Figura 2: Población censada en Lanzarote (1970-2011)



Fuente: ISTAC.

Figura 3: Alojamientos turísticos (1988-2010)



Fuente: Centro de Datos del Cabildo de Lanzarote

Sin embargo, esta presión extrema no explica por sí sola el surgimiento de un amplio movimiento social a favor de restringir la tasa de crecimiento del turismo, incluso en una isla donde sus resultados nocivos son más visibles. De hecho, el sector turístico de otras islas del archipiélago, como Gran Canaria, Tenerife y Fuerteventura creció en una tasa similar o incluso mayor, pero no se desarrolló esta resistencia social. Ellinor Ostrom (2009: p 421) indica que al revisar las condiciones que fomentan el uso sostenible de los recursos comunes, un elemento muy importante para evitar con éxito la tragedia de los comunes es la existencia de un liderazgo socialmente respetado (Wade, 1994; Baland y Platteau, 2000; Meinzen-Dick, 2007). Este factor es el que diferencia el caso de Lanzarote de las otras islas turísticas en Canarias. Aquí había un liderazgo social muy importante, con sólidas aptitudes empresariales, incorporadas por el artista local César Manrique, quien, en primer lugar, denunció los efectos nocivos del crecimiento acelerado del turismo para el frágil equilibrio de la isla y luego manejó la reacción institucional dando paso al PIOT.

Manrique, que había vuelto a Lanzarote en el año 1966 después de largas estancias en Madrid y Nueva York, fue uno de los pioneros junto con el Presidente del Cabildo Pepín Ramírez, en el desarrollo del turismo como un sector importante para la economía de la isla en los últimos años de la dictadura de Franco. Ambos, junto con otros artistas locales crearon los Centros de Arte, Cultura y Turismo (Cacts), un ejemplo muy importante de lo que hoy se entiende por servicios de ocio adicionales, incluso antes de que el turismo fuese una realidad en la isla.

Sin embargo, una vez que el turismo de masas llegó a Lanzarote y el sector de la construcción comenzó a funcionar a todo vapor, Manrique inició una lucha pública contra este tipo de desarrollo desequilibrado. Publicó algunos manifiestos resonantes, como "Lanzarote se está muriendo" (1986), haciéndose un enorme eco de ello los medios de comunicación y teniendo un importante impacto en la opinión pública. Al mismo tiempo, en 1987 apoyó una asociación ecologista recién fundada llamado El Guincho, que fue muy activa en la denuncia de las amenazas a las maravillas naturales de la isla a través de manifestaciones populares.

En 1986 Manrique mostró su gran poder de convocatoria reuniendo a los siete alcaldes, el presidente del Cabildo y el subdelegado del Gobierno en la isla, durante una reunión bajo el lema "Salvar Lanzarote", para discutir sobre el futuro de la isla y los peligros del marcado incremento de desarrollos turísticos. El resultado de dicha reunión fue que el Cabildo presidido por el dirigente socialista Enrique Pérez Parrilla decidió iniciar la elaboración del plan que se convertiría en el PIOT de 1991.

Un tercer factor importante para entender la defensa de la sostenibilidad en Lanzarote tiene una naturaleza diferente, y se refiere a las expectativas de los actores que tienen intereses especiales en el PIOT. Cuando el Cabildo comenzó a elaborar el PIOT de 1991, este plan no fue considerado como una seria amenaza por muchos de los actores que más tarde lucharían ferozmente contra el mismo: algunos líderes políticos, algunos alcaldes (los de los Ayuntamientos donde el turismo era más importante) e incluso algunos hombres de negocios en los sectores de la construcción y el turismo. Existen varias razones para ello.

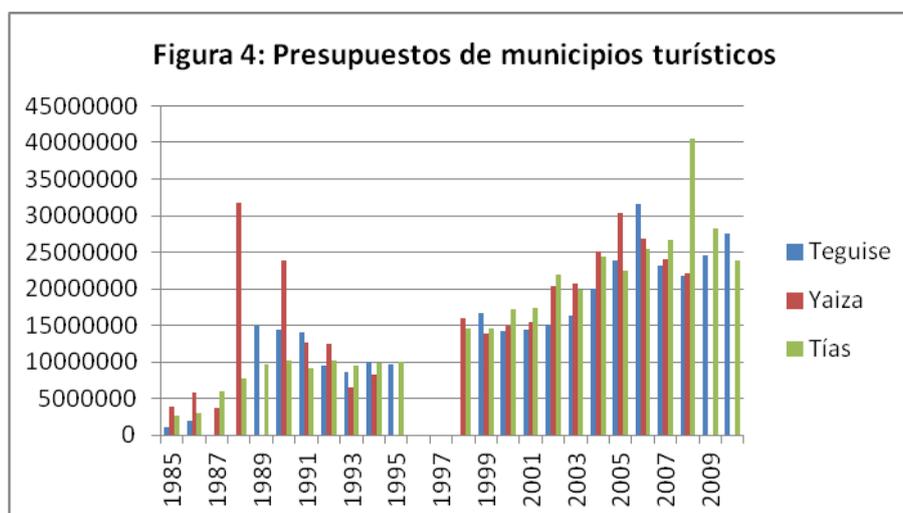
En primer lugar, la aprobación del PIOT coincidió con el tercer año de una crisis en el sector turístico causada por un exceso de oferta de vacantes. De hecho, el número de visitantes se redujo sólo en 9000 de 1988 a 1989 y luego se recuperó muy pronto (Grafico 1). Pero la crisis era profunda, lo que llevó a muchas personas a salir de la isla. La población registrada disminuyó un 12,3% entre 1990 y 1991. Un artículo de la principal revista semanal de Lanzarote consideró en 1989 que "la gallina de los huevos de oro del turismo ha muerto" (Ferrer, 2006. P 116). El editor jefe de la misma revista, Jorge Coll, escribió en ese mismo año:

Se explicó (...) una y otra vez que el persistente y excesivo crecimiento turístico en Lanzarote en los últimos años (entre 1987 y 1988, la oferta turística se incrementó en 14.000 nuevas camas) no era normal ni deseable. Sin embargo, la fiebre de la especulación que se apoderó de la isla supuso que muchas personas saltaran en él con los dos pies, sin medir las consecuencias. Resultado: ahora existe una avalancha de ofertas turísticas vacías, imposible de llenar. Y no es, repito, por falta de advertencia o de Cesar Manrique no gritar hasta quedarse ronco en (...) denunciar la locura que los inversores y las autoridades esparcieron. (Ferrer, 2006. P 118)

De hecho, aunque hubo poderosos desarrolladores urbanos que llevaron casos ante los tribunales contra el PIOT argumentando que había dañado sus intereses privados y los derechos adquiridos en virtud del anterior Plan de 1973⁵, ningún Ayuntamiento decidió litigar contra el PIOT, aunque el Plan significaba renunciar a grandes beneficios que podrían generarse de seguir fomentando el crecimiento urbano. Como muestra la Figura 4, dos de los principales municipios turísticos, Teguiise y Yaiza, habían multiplicado sus ingresos por 746% y 824% desde 1986 hasta 1989, respectivamente. Parece que la crisis económica, el liderazgo y los argumentos morales para detener el crecimiento urbano de Manrique fueron esta vez razones suficientes para detenerlos desafiando el PIOT. Además, y de

⁵ Había seis apelaciones ante los tribunales administrativos exigiendo la anulación del PIOT 1991, todos ellos traídos por los promotores urbanos (cinco de ellos bajo la dirección legal del mismo abogado). Cuatro de ellos seguirían el proceso legal ante el Tribunal Supremo (tres de ellos dirigidos por el mismo abogado). La lucha legal contra el nuevo PIOT de 2000 era más difícil: había 12 recursos interpuestos ante los tribunales. Dos de ellos fueron llevados por los ayuntamientos de Teguiise y Yaiza, y los diez restantes por los promotores urbanos (los dos presentados por los municipios y por lo menos tres de los promotores privados bajo la dirección jurídica de ese mismo abogado).

manera significativa, el PIOT de 1991 estableció un límite máximo de cerca de 100.000 nuevas plazas hasta 2010. Considerando que el número de alojamientos turísticos en 1991 fue de poco menos de 43.000 (Figura 3), los desarrolladores y los municipios por igual pensaban que este techo era todavía muy alto.



Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas

Por el contrario, el generoso límite máximo para nuevas camas fue duramente criticado por Manrique y los grupos ecologistas locales. Cuando un proyecto del futuro PIOT se publicó en 1988 (incluyendo un límite máximo provisional de 80.000 nuevas camas), César Manrique se quejó públicamente: "El Plan es una farsa para la especulación continua y de negocios" (Ferrer, 2006: p 93.). Posteriormente, reconoció que el PIOT de 1991 fue un paso importante hacia adelante, porque poco más se podía hacer si el gobierno regional no estaba dispuesto a compensar económicamente a los propietarios por frustrar sus expectativas de ganancias.

Fernando Prats, arquitecto que dirigió la elaboración del PIOT de 1991, nos dijo: "suprimimos 250.000 alojamientos y no se podía ir más lejos sin tener que pagar una compensación para la que no teníamos dinero" (Entrevista 1). "Sin embargo -prosigue-, después de estudiar la situación de los planes municipales ya en vigor, denunciarnos la cantidad de 400.000 alojamientos futuros, que era un número completamente loco y totalmente insostenible para una isla como Lanzarote. Esto dio a nuestro proyecto mucho crédito y apoyo" (Entrevista 1). Sin embargo, los defensores del PIOT de 1991 tenían las reacciones de aquellos cuyas expectativas económicas se vieron frustradas:

Sabíamos que teníamos que justificar con mucho cuidado la frustración de las expectativas económicas y que sería muy difícil con el marco jurídico de la planificación urbana española, que favoreció a los terratenientes. En lo que se refiere a la doctrina legal, Eduardo García de Enterría [extraordinariamente influyente catedrático de derecho administrativo de Madrid], criticó duramente el PIOT para ir en contra de los "derechos adquiridos". Posteriormente, preguntamos por un dictamen jurídico alternativo. Su autor, un joven profesor, Alfonso Sabán, basa su argumentación en el Derecho ambiental administrativo Europeo recién surgido, que sostiene la primacía de los derechos colectivos sobre la propiedad individual. Esta opinión legal fijó hasta dónde podríamos ir sin tener que compensar a los propietarios económicamente (Entrevista 1).

Las preocupaciones sobre la legalidad del PIOT 1991 de alcanzaron también el gobierno regional: "Al tiempo que los promotores consideraban que el plan era inconstitucional, Lorenzo Olarte, el presidente del Gobierno de Canarias, envió a Lanzarote a su jefe de gabinete, un ex abogado del estado, para estudiar el plan y este hombre llegó a la conclusión de que el plan no sólo era constitucional, sino ejemplar "(Entrevista 1). De hecho, muchos años después, en 2002, el Tribunal Supremo español despejó todas las controversias sobre la legalidad del PIOT en una relevante sentencia⁶ que dio finalmente un reconocimiento legal decisivo al PIOT de 1991. Para entonces, el Plan había ganado el reconocimiento mundial como ejemplo de una apuesta política y social de desarrollo sostenible.

El PIOT de 1999 se enmarca en el discurso público sobre el desarrollo social y económico de Lanzarote. Pero, a pesar de que la sostenibilidad se convirtiera en un principio incuestionable, no quiere decir que se promulgaran políticas sostenibles. En una entrevista de 2006, Enrique Pérez Parrilla, ex Presidente del Cabildo y ex Alcalde de Arrecife, afirmó: "Todo el mundo sabe que es políticamente incorrecto hablar en contra de un desarrollo sostenible, pero ellos [los Alcaldes de los Ayuntamientos de Lanzarote] son conscientes de que [la expansión de las zonas urbanas turísticas] es "la" fuente de financiación para, en el mejor de los casos, los Ayuntamientos y, en el peor, el ingreso personal "(Ferrer, 2006. 325 p.). De hecho, todos estos esfuerzos en favor de la sostenibilidad en Lanzarote, aunque son una excepción notable en el contexto español de estos años y han alcanzado metas importantes, no han sido capaces de detener el aumento de las prácticas de corrupción relacionadas con el urbanismo. A continuación, pasamos a describir muy brevemente y analizar los problemas de corrupción en Lanzarote.

⁶ STS 5386/2002 16 de julio de 2002, la Cámara de derecho administrativo, el Tribunal Supremo.

5. La corrupción en el paraíso. Un ejemplo de la corrupción urbanística en Lanzarote

Durante el actual período democrático, la corrupción en Lanzarote se ha relacionado tradicionalmente con el líder político más popular de la isla, Dimas Martín. Martín, líder de la formación política PIL (Partido Independientes de Lanzarote), ex Alcalde de Teguiise (1983-1991), ex Presidente del Cabildo (1991-1993 y 2003-2004), ex diputado en el parlamento regional (2003-2004) y ex senador de España (1989-1993 y 2000-2001), acumula hasta ahora cuatro condenas sumatorias de 14 años de prisión y 28 de inhabilitación para cargo público. Ha sido declarado culpable tres veces por sobornar, y otra por desobediencia a la autoridad pública, malversación, abuso de poder contra la ordenación del territorio y el patrimonio natural, fraude a Hacienda y delito contra la Seguridad Social. Se encuentra bajo investigación judicial en las operaciones policiales conocidas como "Caso Unión" (a partir de 2008) y "Caso Jable" (comenzando en 2009) (Gómez, 2011: P 11).

Pero el comportamiento de Dimas Martín no parece ser un episodio aislado. De hecho, sólo en los últimos dos casos de corrupción en Lanzarote han participado más de un centenar de acusados, incluidos miembros de todos los partidos políticos y, entre ellos, 11 alcaldes o ex alcaldes. Para una isla con siete municipios, esta cifra es muy alta, particularmente teniendo en cuenta los notables esfuerzos que se han hecho en Lanzarote para la defensa de la naturaleza (Gómez, 2011).

Los casos de corrupción en Lanzarote han estado relacionados con la contratación pública, malversación de fondos, subvenciones fraudulentas, etc. Sin embargo, los más relevantes tienen que ver con la planificación urbana, y, en particular, con la concesión de los Alcaldes de Yaiza y Teguiise de licencias de obras para la construcción de grandes complejos turísticos (hoteles y apartamentos) para más de 13.000 plazas turísticas (20% del total que existía en Lanzarote en el año 2006: 65.000) de una manera claramente ilegal, como más tarde los tribunales han atestado.

Los casos se desarrollaron entre 1998, con el inicio de las consultas para la revisión del PIOT de 1991, y 2006. Durante este período, el Cabildo identificó que muchas obras de construcción, de las que no tenía ningún aviso, se estaban construyendo en diferentes lugares de todo el terreno municipal de Yaiza y Teguiise. Los dos Ayuntamientos incurrieron, por lo tanto, en el incumplimiento de la obligación de notificar al Cabildo sobre sus actividades urbanas.

El Cabildo llevó el caso a los tribunales administrativos, resolviéndose el conflicto en 2003 a favor del propio Cabildo. La sentencia refuerza la obligación de los Ayuntamientos de informar de sus actividades urbanas al Cabildo - algo que habían sido resistentes a hacerlo. En 2005, recae la primera sentencia judicial que anula un permiso de construcción por no cumplir con los requisitos del PIOT. La mayoría de las sentencias judiciales de todos los demás casos comenzaron a dictarse en 2007. Por lo tanto, el tiempo transcurrido desde la concesión de los permisos por parte de los Ayuntamientos en 1998, a la decisión de los tribunales para declarar ilegales los permisos fue, principalmente, de casi cinco años y con frecuencia de nueve años, lo que significa que muchos, si no la mayoría, de los edificios ilegales estaban prácticamente terminados.⁷

El número y tipo de irregularidades incurridas en la emisión de los permisos de construcción por los dos Alcaldes fue sorprendente. Citaremos algunas de ellas: 1) No cumplieron con su obligación de notificar al Cabildo sobre la concesión de estos permisos; 2) se amplió la validez de los permisos de construcción ya caducados, cuyos titulares no cumplieron con sus obligaciones legales para iniciar en tiempo obras de urbanización; 3) no pidieron el informe previo requerido por el Cabildo sobre la compatibilidad del proyecto de construcción con el PIOT; 4) el informe jurídico que debe ser emitido por el secretario del Ayuntamiento no se encontró en los archivos administrativos (Teguise) o su contenido era absolutamente irregular (Yaiza); 5) el contenido de los informes técnicos emitidos por los expertos en construcción de los Ayuntamientos no se refería a si el proyecto de construcción se ajustaba o no al PIOT; 6) estos dos Ayuntamientos no pidieron la autorización previa de las autoridades de turismo del Cabildo respecto a los proyectos de construcción turísticos, que era un requisito previo necesario para obtener la licencia de obras municipal, o 7) a pesar del hecho de que la única persona autorizada para emitir certificados en un Ayuntamiento es el secretario, el Alcalde de Yaiza había emitido irregularmente algunos certificados de no oposición (o el silencio administrativo positivo) a varios promotores urbanos para otorgarles permisos de construcción para proyectos de desarrollo que habían sido previamente informados negativamente por la oficina técnica. En suma, un conjunto muy grave de infracciones.

La velocidad a la que estas dos administraciones locales emitieron los permisos de construcción fue absolutamente increíble. Entre la aprobación inicial de la decisión del Cabildo de revisar el PIOT el 20 de mayo de 1998 y la publicación de esta resolución en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Canarias el 5 de junio transcurrieron quince días. En este tiempo, se admitieron las demandas de expedición de siete permisos de construcción. A pesar de la

⁷ La Fundación César Manrique también decidió llevar estos permisos ante los tribunales. Ellos pensaron que la inestabilidad política en el Cabildo podría conducir a un nuevo grupo de gobierno a retirar las solicitudes, en los tribunales, en contra de estos ayuntamientos (Fernando Gómez Aguilera, entrevista 3).

compleja naturaleza de estos archivos administrativos, algunas de estas aplicaciones fueron contestadas de manera positiva en el mismo día, incluyendo tres proyectos de construcción de tres hoteles de más de 600 habitaciones cada uno. En sólo dos días, estos Ayuntamientos concedieron permisos para la construcción de edificios con capacidad para más de 2200 personas.

De acuerdo con un informe de abril de 2012 de la Fiscalía ante el juez encargado de investigar el caso de Yaiza, el Alcalde de este ayuntamiento, José Francisco Reyes, se habría beneficiado económicamente de tomar estas decisiones ilegales. Una investigación de la policía dio a conocer que el Alcalde disponía de, por lo menos, 1,2 millones de euros en efectivo, cuyo origen no pudo justificar. El fiscal informa de que "hay suficiente evidencia de que Reyes abusó de su cargo público para obtener pagos ilegales (en efectivo y en especie) directamente relacionados con la concesión de los permisos de construcción" (García, 2012). De acuerdo con el arquitecto a cargo de un proyecto de desarrollo en Yaiza, una vez que sabía que este proyecto era ilegal fue a hablar con su superior, el promotor urbano, que le dijo que "el Alcalde, al que supuestamente se le conoce como Mr. 5%, lo había arreglado". El 5% era el valor total del soborno de un proyecto que alcanzó los 3 millones de euros, siendo la cantidad a pagar en dinero negro, para obtener la licencia de construcción "(García, 2008).

La mayoría de las personas entrevistadas para nuestra investigación destacaron su preocupación por la propagación de la corrupción en Lanzarote (todas las entrevistas a excepción de las 6, 11, 12 y 14). Nuestra encuesta muestra que en enero de 2012 más del 80% de los residentes de Lanzarote consideraba que la corrupción está muy o bastante extendida en los Ayuntamientos de la isla (Figura 5). Las excepciones fueron dos informantes que subrayaron que era injusto y engañoso considerar que la corrupción está muy extendida en Lanzarote. Uno de ellos era el portavoz de ASOLAN, la asociación de los empresarios del sector turístico (Entrevista 11). El otro era el presidente del Cabildo y miembro del partido nacionalista Coalición Canaria (CC), quien consideró que las licencias de obras anuladas en Yaiza y Teguiise no eran graves y estimó que el 99% de las irregularidades en la construcción de los hoteles y los complejos turísticos fueron menores (Entrevista 6).

Figura 5: Extensión de la corrupción según los ciudadanos de Lanzarote

	Cómo de extendida está la corrupción en...					
	Gobierno Central	Gobierno Regional	Cabildo	Ayuntamientos	Justicia	Policía
Muy o bastante extendida	47.5	62.3	64.6	80.2	49.0	29.7
Nada o poco extendida	39.2	28.2	27.9	17.9	44.4	63.6

Fuente: Elaboración propia a través de encuesta telefónica sobre la percepción de corrupción. El trabajo de campo fue encargado al Instituto Perfiles y realizado del 26 al 31 de enero. Muestra de Lanzarote: 250 entrevistas.

Con poderosos intereses en juego y la propagación de la corrupción, los esfuerzos en favor del desarrollo sostenible de la isla han sido profundamente socavados. Para muchos de los entrevistados (Entrevistas 1, 2, 4, 5), el PIOT de 1991, en gran medida, "no vale ni el papel en que está escrito" porque los Ayuntamientos lo ignoran directamente, el Cabildo no tenía suficientes facultades para defenderlo y el Gobierno Regional miró en otra dirección, o incluso respaldó los intereses de los promotores.

No obstante, algunas de las personas entrevistadas afirmaron que, aunque el PIOT no era del todo efectivo, la situación en Lanzarote hubiera sido incluso peor sin él, porque el plan era, al menos, un obstáculo para los intereses de los especuladores. Otros ajustes como en otras islas de Canarias o de la costa mediterránea española, donde no existe un plan supramunicipal que organice los usos de la tierra, así lo demostraron (Entrevistas 7 y 10). Fue especialmente a partir de 2000, cuando el Cabildo tomó la decisión de "mostrar los dientes", es decir, de llevar los casos de licencias de obras presuntamente ilegales ante los tribunales como una forma de reforzar su validez, como indican las entrevistas (PIOT 1, 2, 3, 4, 5, 7, y 9).

Los efectos no sostenibles de la urbanización incontrolada en Lanzarote han sido claramente perjudiciales. La revisión del PIOT en 2000 hizo ver que la distancia entre la situación real y los principios del PIOT de 1991, en relación al desarrollo sostenible y el turismo de calidad, era muy elevada. El memorándum de la Ley Regional sobre los principios para la ordenación del turismo (Ley 19/2003, 14 de abril) prescribe: "El conjunto de alojamientos turísticos de Lanzarote, con 47.000 alojamientos reconocidos oficialmente (ISTAC, 2000), es la tercera más grande del archipiélago, justo después de Gran Canaria y Tenerife. El suministro se compone del 27% de camas de hotel y 73% de camas no-hotel, en una tasa similar a la del resto de las islas, con la excepción de Tenerife. Es la oferta de alojamiento peor cualificada del archipiélago, con el 90% de las camas no-hotel

en apartamentos de sólo 1 o 2 llaves, y el 63% de las camas de hotel de 1 y 2 estrellas". Esto no se ajustaba a las previsiones del PIOT de 1991.

Al mismo tiempo, los datos sobre el crecimiento de la población de Lanzarote indican lo insostenible que era el ritmo de desarrollo de la isla (Figura 2). Mientras que la población empadronada aumentó un 45% entre 1981 (50.721) y 1990 (74.007) durante el primer boom del turismo, de 1996 a 2006, la tasa de crecimiento fue cinco veces superior a la media de crecimiento de la población española, y el doble de la tasa de las provincias con mayor incremento: Guadalajara y las Islas Baleares. En tan sólo 20 años, el número de habitantes de Lanzarote se ha duplicado y en la actualidad uno de cada dos habitantes no ha nacido en la isla (Centro de Datos del Cabildo de Lanzarote, 2006).

Este increíble aumento de la tasa de población se ha planteado como una grave amenaza a los servicios públicos fundamentales: el consumo de agua, la producción de energía, eliminación de residuos, transporte, etc; ha afectado al frágil equilibrio de la isla y ha puesto alta presión sobre los servicios públicos esenciales, como la educación y el sistema de salud. Del mismo modo, se aplica al crecimiento de la afluencia de visitantes y sus presiones sobre los servicios básicos: en treinta años, el número de visitantes se ha multiplicado por más de un mil por ciento desde 181.948 en 1981 a 2.076.071 en 2011. Esto significa que en los últimos años el número promedio de visitantes diarios es de aproximadamente 50.000. Por lo tanto, como indicó el arquitecto encargado de la revisión actual de la PIOT, José M^a Ezquiaga: "Lanzarote está muy atrasada en los conceptos contemporáneos de la sostenibilidad. Se trata de un monocultivo turístico. El 90% de su PIB depende del turismo, no hay ni producción de energía ni de alimentos. Es totalmente dependiente de las importaciones "(Entrevista 12). Para una zona considerada como Reserva de la Biosfera de la UNESCO, estos datos constituyen una amenaza alarmante.

¿Cuánto ha contribuido la corrupción a estos desequilibrios? Pasemos ahora a la última sección sobre las causas de la corrupción urbanística en Lanzarote.

6. ¿Qué factores explican la corrupción urbanística en Lanzarote?

En trabajos anteriores se han identificado varios factores que explican la corrupción urbanística en España: un marco legal local que prevé fuertes intereses privados en el desarrollo de la tierra y el amplio margen de discrecionalidad para las autoridades públicas, mecanismos de rendición de cuentas muy ineficaces, y presencia de fuertes instituciones informales que favorecen los intercambios de corrupción, como las redes clientelares

arraigadas, fuentes de financiación irregulares de partidos y de campañas electorales (Jiménez, 2009; Romero et al, 2012;. Jiménez y Villoria, 2012; García-Quesada et al, 2013.. Jiménez et al, 2013).

Todos estos factores también son importantes en el caso de Lanzarote, con tres diferencias muy interesantes. En primer lugar, el marco legal para la planificación de la ciudad era mucho más restrictivo aquí - mientras que los intereses privados en el desarrollo urbano eran más fuertes. En segundo lugar, en Lanzarote existen por lo menos dos actores que mostraron un gran compromiso en el cumplimiento de un restrictivo marco legal de planificación urbanística (un director de principios⁸): el Cabildo (aunque, como se muestra a continuación, se sometió a una alta inestabilidad) y la Fundación César Manrique, un agente poco usual y no presente en la mayoría de las localidades españolas. En tanto que albacea del legado de César Manrique, el FCM se vio obligado a adoptar una posición firme en la defensa del desarrollo sostenible en la isla. En tercer lugar, a diferencia de muchos otros escenarios locales donde la corrupción urbanística se ha generalizado (Marbella y muchos municipios de Andalucía, Baleares, Valencia, Murcia, Cantabria, Galicia), en Lanzarote el sistema de partidos ha sido de alineaciones muy fragmentadas y muy fluido y cambiante. Examinaremos estos rasgos singulares de Lanzarote en el contexto de las causas comunes de corrupción urbanística en el resto de España.

Los intereses privados y las limitaciones legales

Las oportunidades e incentivos para los intercambios corruptos que el modelo urbanístico español proporcionó - explicado anteriormente en la Sección 2 – ya se han analizado en profundidad en otras obras (Iglesias, 2007; Jiménez, 2009; Fernández, 2011). En las Islas Canarias, otros dos elementos intensificaron los efectos de estos factores. En primer lugar, al contrario que en la península ibérica y las zonas costeras de las Islas Baleares, el turismo en Canarias no es estacional, sino continuo a lo largo de todo el año. Esto hace que las inversiones en este sector sean mucho más rentables que en otros lugares. Además, y gracias a las ventajas concedidas a su condición de "territorio ultraperiférico" de la UE, las autoridades regionales de Canarias adoptaron en 1999 un dispositivo fiscal conocido como Reserva de Inversiones de Canarias (RIC) (Reserva de Inversiones de Canarias).

De acuerdo con este instrumento, las empresas con sede en el archipiélago podrían ahorrar hasta un 95% de su impuesto sobre la renta de las sociedades siempre que hubiesen invertido la cantidad correspondiente de dinero en activos

⁸ Ver Persson *et al.*, 2008.

fijos nuevos. Como quiera que el sector de la construcción fue siendo extraordinariamente rentable desde mediados de 1990 a mediados de la década de 2000 la mayor parte de la inversión se destinó a la industria de la construcción turística. Así, aunque el desbordamiento de dinero en efectivo en el sector de la construcción fue enorme en casi todas partes en los países occidentales - lo que explica gran parte de la burbuja inmobiliaria de países como EE.UU., Irlanda, Islandia, etc - el exceso de oferta de dinero en efectivo fue aún mayor en Canarias gracias a la RIC. Según Ezquiaga: "El papel de la RIC fue muy importante. Se han hecho muchas inversiones sin la RIC, habiendo sido escasamente rentables. La RIC ha distorsionado la tierra, el inmobiliario y los mercados turísticos "(Entrevista 12). La mayoría de las personas entrevistadas en el contexto de nuestra investigación estuvo de acuerdo con este hecho.

Los intereses privados y los factores institucionales formales

Un segundo grupo de factores tiene que ver con el mal funcionamiento de los mecanismos de control. Una vez más, este es un factor común y muy importante que hemos tratado en profundidad en otras obras (Jiménez, 2009; García-Quesada et al, 2013;.. Jiménez et al, 2013). Muy resumidamente, "el problema de la corrupción en España se ha concentrado en los Ayuntamientos, porque son muy débiles contra los intereses privados: son demasiado pequeños y tienen una organización muy débil" (Entrevista 2). "Los Ayuntamientos son demasiado débiles y no tienen Secretarios verdaderamente profesionales o expertos técnicos suficientes" (Entrevista 13). "El factor clave ha sido el papel de los secretarios del Ayuntamiento, ya que no han hecho lo que debían hacer: garantizar que la ley se cumpla" (Entrevista 8).

Por lo tanto, la confluencia de, por un lado, pequeños gobiernos locales (con una estructura administrativa muy débil y poco personal profesionalizados), organizados en torno a la figura de un alcalde fuerte (Mouritzen y Svava, 2002) y con una administración altamente politizada (excesivamente sesgada a los intereses políticos en lugar de imparcial) y, por el otro, un muy amplio margen de discrecionalidad y autonomía en la ejecución del planeamiento urbanístico, han facilitado que intereses privados poderosos y bien dotados de recursos tengan una muy alta influencia en las decisiones de los Ayuntamientos. Estos intereses privados han sido de hecho extraordinariamente potentes económica y políticamente. Los promotores urbanísticos han obtenido enormes ganancias con velocidad asombrosa, gracias al alojamiento turístico y a la construcción y han sido capaces de neutralizar cualquier oposición potencial a esta tasa en la construcción de nuevos complejos por parte de otros sectores empresariales perjudicados. La primera crisis del sector turístico, de 1988 a 1992, así lo mostró, la oferta de alojamiento turístico fue mayor que el aumento de la demanda, por

parte de los nuevos visitantes, lo que causó importantes pérdidas a los empresarios turísticos. Desde entonces, y debido al suministro continuo de nuevos complejos residenciales y turísticos, los precios en el sector turístico han ido disminuyendo⁹.

No obstante, preguntado por los precios decrecientes en el sector turístico y su probable relación con el exceso de oferta de alojamiento, el portavoz de ASOLAN nos dijo que, en efecto, "tenemos un alto exceso de oferta de alojamiento", pero que este hecho es "consecuencia de la moratoria aprobada por el revisado PIOT de 2000". Su razonamiento revela cuán de sensible es la asociación de empresarios turísticos a los intereses de los promotores inmobiliarios: el "exceso de oferta de hasta 20.000 nuevas habitaciones a partir de 1998" fue provocado, de forma indeseada, por la moratoria, ya que "los promotores se apresuraron a solicitar permisos de construcción como defensa para no perder sus derechos de construcción". No hubo críticas a la forma ilegal empleada por estos promotores para obtener las licencias, como tampoco a los efectos negativos de la construcción frenética de nuevos edificios en los precios de los servicios hoteleros. Según este portavoz, "la anulación de los permisos se debió sólo a defectos de menor importancia, tales como la ausencia de algunos requisitos formales" (Entrevista 11).

La consonancia entre los promotores y propietarios de hoteles y apartamentos, que puede ser, en principio, sorprendente, puede ser mejor explicada por el hecho de que los más poderosos promotores urbanos de Lanzarote se encuentran controlando los mismos hoteles, son propietarios de apartamentos y siempre han dominado ASOLAN. "Urbanizadores locales terminaron como empresarios turísticos y, a pesar de la gran presencia de empresarios turísticos no radicados en Lanzarote, han dominado la patronal en la forma que los extranjeros pensaban que los empresarios locales debían liderar la asociación local" (Entrevista 18)¹⁰. El resultado, como la persona a cargo de la Oficina de la Reserva de la Biosfera indica en una entrevista de 2006, es que la estructura

⁹ Por ejemplo, de acuerdo con ASOLAN, a pesar de la recuperación de los alojamientos de ocupación en marzo de 2011, en que un 83% de ocupación en alojamientos y un 80% en vuelos asientos han alcanzado los niveles máximos históricos de 2003, los precios de alojamiento turístico se han reducido en un 22% a la medida en que 2011 los precios de alojamiento son iguales al mismo valor de 25 años antes, en 1986 (la Provincia, 13 de abril de 2011). De acuerdo a un director del hotel, esto no significa rentabilidad ha disminuido como los costes de producción también han ido disminuyendo (Entrevista 18).

¹⁰ La entrevista 18 indica además: "No ha habido tensiones dentro ASOLAN entre promotores y propietarios de hoteles sobre intereses supuestamente divergentes. Media docena de familias han sido tradicionalmente controladoras de los recursos económicos de la isla. Se han distribuido estos recursos entre ellas: desarrollo de la tierra, la construcción, las obras públicas, gestión de hoteles, cadenas de distribución de alimentos, el comercio, etc. Las grandes familias han sido mucho más poderosas que las asociaciones. Los empleadores extranjeros y directores no vienen aquí para luchar con grandes empleadores locales. Por lo tanto, ASOLAN siempre ha sido controlado por estos grandes intereses locales. Y estos empresarios no luchan entre sí para obtener una parte mayor de la tarta. De hecho, en lugar de un solo pastel, tienen una bandeja llena de pasteles y hay suficiente para todos" (Entrevista 18).

económica de Lanzarote ha dado prioridad a prácticas depredadoras y beneficios a corto plazo vinculados a un mercado inmobiliario muy intenso y especulativo, así como el abandono del mercado turístico (Ferrer, 2006. p 173).

Por lo tanto, la asociación empresarial del sector turístico se encuentra en su mayoría en manos de estos promotores inmobiliarios locales que, al mismo tiempo, han tenido una poderosa voz en la vida pública de Lanzarote, siendo el 90% del PIB de la isla el turismo¹¹. Como uno de los entrevistados nos dijo: "el que paga es el que manda" (Entrevista 13). Los promotores urbanos en Lanzarote tenían demasiado poder para ser resistidos con éxito por los Ayuntamientos pequeños y débiles.

Además de los problemas a nivel municipal, los mecanismos de rendición de cuentas externos han funcionado inútilmente. Esto ha significado que, en la práctica, cuando las autoridades locales no han cumplido con los requisitos del PIOT, no se ha iniciado ninguna medida disciplinaria. Esta falta de acción se refiere a los tribunales, el gobierno regional y al Cabildo.

En cuanto a los tribunales, la extrema lentitud e ineficacia de los tribunales penales y administrativos españoles han planteado problemas para un urbanismo desatado (sobre todo en García-Quesada et al., 2013). El caso de los permisos ilegales de construcción de Yaiza y Tegui se proporciona un nuevo ejemplo de este problema. En cuanto a la jurisdicción contencioso-administrativa, los tribunales tardaron casi cinco años en obligar a los Alcaldes a enviar los permisos al Cabildo y otros cinco años para anular los permisos. La primera sentencia llegó en 2005 y la última en 2011. Pero, a pesar de que todos los permisos que el Cabildo llevó a los tribunales fueron anulados, ninguna construcción ilegal ha sido demolida como consecuencia y, de hecho, "muchas de ellas cumplen funciones de residencias y hoteles turísticos, para las cuales carecen de autorización oficial" (Entrevista 18).

En cuanto a los tribunales penales, en 2006, el entonces concejal de planificación territorial en el Cabildo, el dirigente socialista Carlos Espino, presentó una causa penal contra los Alcaldes, los secretarios, los funcionarios que redactaron los informes técnicos, la mayoría de los promotores que se beneficiaron de los permisos ilegales y el abogado que asesoró tanto a los Ayuntamientos como a la mayoría de los promotores, acusándoles a todos de soborno, abuso de autoridad, asociación ilícita y otros delitos. Los cargos se refieren a los hechos que se produjeron hasta ocho años antes. El juzgado de instrucción inició entonces una investigación que, seis años después, todavía está en proceso. De hecho, "ya que estos empresarios y sus asesores legales sabían perfectamente la extrema lentitud del sistema judicial español, el tipo de irregularidades

¹¹ El empleo en los tres sectores de la construcción (16%), inmobiliaria (8%) y hoteles, restaurantes y bares (27,7%) representaron más del 50% del empleo total de Lanzarote en diciembre de 2003.

cometidas en la construcción de hoteles y apartamentos no eran sofisticadas en absoluto, sino más bien groseras" (Entrevista 20).

Un informe reciente (12 de marzo de 2012) de la fiscalía al juez es una evidencia clara sobre los problemas de eficacia del control judicial. En ese informe, el fiscal pide al juez que levante los cargos por soborno a los promotores que supuestamente se beneficiaron de las decisiones ilegales del Alcalde. Este ha sido el caso a pesar de que, según el fiscal mismo apunta en su informe, existan pruebas claras sobre el enriquecimiento ilícito del Alcalde de Yaiza a través de la concesión de permisos ilegales. Sin embargo, como el Alcalde cambió de opinión después de una primera declaración en la que reconocía haber recibido sobornos de los promotores beneficiados y además nadie ha aportado ninguna prueba de los pagos, el fiscal pidió al juez que levantase los cargos en contra de los promotores porque no había sido capaz de reunir las pruebas necesarias para presentar el caso ante un tribunal¹².

El papel del gobierno regional en la aplicación del PIOT debe tenerse también en cuenta. Por un lado, desde 1987 y hasta la reciente Ley 2009 de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y turismo, las instituciones regionales de Canarias (el gobierno y el parlamento) han adoptado una legislación clara para salvaguardar el medio ambiente y han respaldado a los Cabildos como un actor clave para proteger el interés general de las islas. Pero, por otro lado, el gobierno regional no ha asumido verdaderamente el poder de revisión y emitido sanción contra aquellos Ayuntamientos que no cumplan con el PIOT. Como el consejero adjunto para la planificación territorial nos dijo, "no se conoce ningún caso en toda España, donde un gobierno regional haya sustituido al poder municipal para controlar la ejecución de los planes urbanísticos locales cuando el Ayuntamiento no lo hizo", y agregó que "Los gobiernos regionales no van en contra de los Ayuntamientos" (Entrevista 14).

La ley regional de 1999 sobre la planificación territorial creó la Agencia para la protección del medio ambiente urbano y rural (APMUN) (artículo 229) con el fin de hacer que este campo sea menos dependiente de la relación entre el Gobierno regional y los Ayuntamientos y más una cuestión técnica. Pero en el caso de los permisos de construcción ilegales de Yaiza y Teguiise, la APMUN no abrió un solo expediente. Uno de los entrevistados resumió los principales problemas de esta agencia:

La eficacia de esta agencia es bastante dudosa. Incluso la decisión del Tribunal Superior de Justicia de Canarias señaló con firmeza que el Gobierno regional no cumplía de una forma "rebelde y obstinada" las sentencias de demolición. La acción disciplinaria en la planificación urbana es escasa como consecuencia de la ineficacia

¹² Informe de 12 de marzo 2012 de la Fiscalía de Las Palmas al juez del Tribunal de Instrucción número 2 de Arrecife. Un resumen de los contenidos de este documento se puede encontrar en García (2012).

política (...). Las personas que trabajan en la APMUN están muy desmoralizadas. Una gran cantidad de personas trabajan duro con expedientes que finalmente son completamente inútiles o, como mucho, terminan en una multa leve (Entrevista 10)

Además, el Gobierno regional ha tenido un comportamiento bastante esquizofrénico sobre protección del medio ambiente. Por un lado, se fomentó una legislación protectora, pero, por otro, introdujo incentivos contradictorios como permitir el uso de la RIC en el desarrollo de la tierra o en la gestión de los fondos estructurales de la UE. En el caso de Yaiza y Teguise, la Consejería de Turismo ayudó a los promotores de al menos ocho grandes hoteles para conseguir 23,6 millones de euros de fondos de la UE para promover el empleo en la construcción de hoteles, mientras, los permisos de construcción fueron anulados por no cumplir con los requisitos legales (Financial Times, 05 de julio 2010; García, 2011). Un entrevistado va más allá al decir que "las autoridades regionales no sólo no hicieron nada para desafiar a los Ayuntamientos que no cumplen las normas, sino que en lugar de eso apoyaron a los promotores, ya que estos empresarios tenían el control del partido en el gobierno" (Entrevista 8).

Por último, el papel del Cabildo en la aplicación del PIOT ha sido limitado y cambiante. En primer lugar, el PIOT de 1991 creó una Oficina del Plan en la administración del Cabildo. Pero esta oficina "no fue diseñada para hacer una vigilancia de los Ayuntamientos, sino para dar orientación a los responsables de la planificación urbana municipal" (Entrevista 5). El Cabildo "no tenía poderes para hacer cumplir el PIOT directamente" (Entrevistas 2 y 7). La única herramienta que tenía era la que se comenzó a utilizar a partir de 2000: llevar los casos ante los tribunales (Entrevista 2). Pero incluso esta herramienta no era tan fácil de usar.

La defensa del contenido del PIOT ante los tribunales ha sido muy dependiente de la estabilidad y continuidad de la coalición política gobernante, para iniciar acciones judiciales contra las autoridades locales, era necesario contar con el apoyo de todos los partidos políticos que rigen el Cabildo. Como dijo Fernando Prats en una entrevista con el semanario Lancelot en 1996, "la estabilidad política es esencial para alcanzar el desarrollo sostenible" (Ferrer, 2006. P 136). Sin embargo, como la mayoría de las otras instituciones políticas en España, el Cabildo fue también una institución altamente politizada, lo que hacía difícil generar el consenso político necesario para iniciar acciones judiciales en contra de otro nivel de gobierno. El Cabildo de Lanzarote se ha caracterizado por una alta inestabilidad política, muy diferente de las otras seis islas del archipiélago¹³. En promedio, en el período democrático, a partir de las elecciones locales de 1979, ha habido 18 presidentes en 9 legislaturas, es decir, dos presidentes por

¹³ El número medio de presidentes por legislatura va de 0,33 (en Fuerteventura) al 1 (de Gran Canaria). Los demás valores son 0,44 para Tenerife y La Gomera y 0,66 para La Palma y El Hierro.

legislatura. Esta inestabilidad se intensificó particularmente después de que el Cabildo iniciara una estrategia más decidida para defender el PIOT: en la legislatura 2003-2007 siete presidentes diferentes dirigieron al Cabildo, lo que creó importantes dificultades para organizar la defensa judicial del contenido del PIOT.

Un importante foco de inestabilidad ha sido el PIL de Dimas Martín, un partido que ha sufrido continuas tensiones de división. En opinión del propio Martín, el origen de estas tensiones ha tenido que ver con las luchas entre facciones por el control de los recursos públicos del poder:

El PIL ha pasado por algunas crisis típicas de un partido nacido con el poder político. Para que un partido tenga la disciplina y una ideología bien establecida, tiene que nacer y fortalecerse en la oposición. El PIL atrajo personas que sólo buscaban un puesto. Así que tan pronto como se supuso que el partido podría perder el poder, las crisis llegaron (...) Ellos no vinieron al partido por motivos ideológicos, sino en busca de poder. (Ferrer, 2006. P 77)

La figura 6 resume la alta fragmentación de la representación política en Lanzarote. El número efectivo de partidos electorales muestra un sistema multipartidista claro, un escenario político muy diferente al de otros lugares en España donde la corrupción local se ha desarrollado.

Figura 6: Número efectivo de partidos electorales en Lanzarote. Elecciones municipales 1987-2011

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Cabildo	3.6	2.9	4.4	4.0	4.6	5.5	4.7
Arrecife	3.6	2.7	3.7	4.6	4.7	6.0	5.6
Teguise	1.5	2.4	3.4	2.4	2.9	4.6	4.0
Tías	2.4	3.0	3.2	1.8	2.6	3.0	3.1
Yaiza	1.7	2.0	3.1	2.4	3.4	4.0	4.1
Haría	2.0	2.8	3.0	3.1	3.1	3.5	4.0
S. Bartolomé	2.8	3.5	5.0	6.5	4.5	5.1	5.4
Tinajo	2.6	2.1	3.2	4.1	2.5	2.2	2.4

Fuente: base de datos de resultados electorales del Ministerio del Interior

Los intereses privados y los factores institucionales informales

Para entender cómo la inestabilidad política en la isla hace mucho más difícil hacer cumplir las regulaciones formales, tenemos que pasar ahora a otro tipo de factores: las expectativas y el comportamiento de los ciudadanos. En una isla

que se caracteriza, como se ha dicho, por un raro compromiso -en el contexto español- con la sostenibilidad, es bastante sorprendente observar el respaldo electoral de los partidos políticos y los gobernantes que no han llevado a cabo políticas para proteger el medio ambiente, sino más bien han apoyado una enorme y rápida urbanización de las zonas costeras.

La figura 7 muestra cómo los alcaldes de los municipios turísticos han disfrutado de un apoyo electoral más sólido que los no turísticos o el Cabildo. Cada vez que han perdido votos, ha sido una consecuencia de otras dos razones: o bien que han tenido problemas con los tribunales y han sido descalificados para un cargo público, o su voto se ha dividido entre las diferentes facciones que representan antiguos partidos.

Figura 7: El apoyo electoral para el partido mayoritario en los municipios turísticos frente a no turísticos y el Cabildo (1987-2011).

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
MUNICIPIOS TURÍSTICOS: Promedio 52.5%							
Teguiise	80.1	59.0	64.8	59.1	53.1	30.9	37.0
Tías	57.2	46.0	44.0	71.8	53.0	42.6	41.4
Yaiza	74.4	68.2	46.4	61.3	43.5	34.7	33.9
MUNICIPIOS NO TURÍSTICOS Y CABILDO: Promedio 41%							
Arrecife	40.7	54.6	35.4	27.0	31.9	24.1	25.6
Haría	67.0	50.9	43.4	42.7	49.4	46.6	41.5
San Bartolomé	51.1	45.0	28.5	18.1	31.2	35.5	28.5
Tinajo	56.1	64.4	46.8	34.5	56.1	62.4	59.6
Cabildo	37.8	48.8	31.8	30.8	31.8	23.7	31.3

Fuente: Porcentaje de votos válidos total del partido mayoritario. Base de datos de los resultados electorales del Ministerio del Interior.

Estos dos fenómenos, su apoyo electoral sólido y sus problemas, ya sea con la justicia o con antiguos colegas, obedecen a la misma causa. La naturaleza de la relación que los Alcaldes construyeron con sus votantes es esencialmente clientelista. Como mostraba la Figura 4, Ayuntamientos turísticos han disfrutado de grandes fondos para construir estas redes clientelares. Los recursos públicos que se han repartidos entre sus seguidores han sido de dos tipos. En primer lugar y más importante, el empleo público. "Se mueven sus clientelas con el incentivo de empleos en el sector público" (Entrevista 3). "Los líderes que han sido capaces de construir estas redes clientelares han sido aquellos con mayor capacidad de contratar, ya sea para puestos de trabajo en los gobiernos locales

o en el Cabildo, a través de su influencia en el gobierno regional y sus empresas públicas, como Gesplan" (Entrevista 7).

El intercambio de trabajos en el sector público a cambio del apoyo político puede ser identificado a través de los datos sobre el Cabildo. Por ejemplo, en 2004 el Cabildo unificó sus anteriores siete diferentes convenios colectivos de trabajo en un nuevo único. Este hecho puso de manifiesto que sólo 128 de 1.400 trabajadores en el Cabildo habían sido contratados a través de los medios ordinarios de un examen público de oposiciones (Ferrer, 2006. P 304). Como resultado de ello, según el ex director de Turismo, "los CACTs¹⁴ no siempre se nutrían de trabajadores lo suficientemente cualificados" (Ferrer, 2006. P 272).¹⁵

Un segundo tipo de intercambio de recursos públicos para el apoyo político era la aplicación benigna de restricciones de planificación urbana en los edificios. Por ejemplo, en 1997, el gobierno regional decidió conceder una amnistía a miles de viviendas ilegales que habían sido construidas en suelo rústico. Lanzarote es la isla con el mayor número de construcciones ilegales indultadas - más de 700- (Ferrer, 2006: p 216.). Como uno de los entrevistados nos dijo, "la falta de aplicación del PIOT proporciona votos" (Entrevista 7).

Problemas con el sistema de justicia y con los co-líderes son la otra cara de la misma moneda del clientelismo. Como Nakayama (2006: 174-175) señala, el uso de la asignación particular de los recursos públicos destinada a 'fidelizar' votantes es bastante menos eficiente que compartir un mínimo de lazos ideológicos o identidad. Es muy costoso monitorear el comportamiento de los votantes, los esfuerzos de las facciones por controlar los recursos electorales son intensos, y este tipo de relación política "hace que la administración del político resulte menos legítima a los ojos de la opinión pública" y, habría que añadir, más probable de ser objeto de investigación judicial.

Aun así, muchos ciudadanos de Lanzarote apoyaron esta forma de relación política. Como dijo Fernando Prats en una entrevista de 2006, "es verdad que hay un movimiento ecologista muy importante en Lanzarote (...), pero las elecciones han ido en otra dirección" (Ferrer, 2006. P 137). Uno de los entrevistados explica esta aparente contradicción, "los ciudadanos de Lanzarote han apoyado las restricciones al crecimiento turístico, pero han vivido esto con esquizofrenia: se pusieron de acuerdo sobre el establecimiento de límites al turismo, pero cuando sus intereses personales estaban afectados esta posición se debilitó "(Entrevista 7).

En un escenario de cultura política de una profunda desconfianza en las instituciones y agentes políticos (ver Figura 8), que Lanzarote comparte con el

¹⁴ Centros de Arte, Cultura y Turismo.

¹⁵ Y de acuerdo con, por ejemplo, los datos de 2008, el 51,3% del presupuesto CACTs fueron a gastos de personal.

resto de España, políticos como Dimas Martín han sabido explotar esas contradicciones. Como dijo Fernando Prats en 2006, "no es posible entender la política en esta isla sin el factor Dimas Martín, no sólo debido a la influencia de su partido, sino porque ha sido un personaje que ha determinado la forma de hacer política, los discursos, las alianzas... En mi opinión, hoy en día la clase política está muy desacreditada" (Ferrer, 2006: 137).

Figura 8: La cultura de la desconfianza en Lanzarote

En términos generales, ¿diría que se puede confiar en la mayoría de la gente o que nunca se es lo suficientemente prudente en el trato con la gente?		
Se puede confiar en la mayoría de la gente		27.9
Nunca se es lo suficientemente prudente		68.7
NS/NC		3.4
Nivel de confianza en las instituciones de 0 (no confía) a 10 (confianza máxima)		
	Promedio	Desviación
Gobierno Central	4.8	2.5
Gobierno Regional	4.7	2.5
Cabildo	4.7	2.5
Ayuntamientos	4.4	2.6
Administración de Justicia	4.5	2.6
Policía	6.4	2.1
¿Cómo debería comportarse un funcionario cuando trata con un familiar o amigo cercano y qué se espera que haría en realidad?		
	Debería	Se espera
Ayudar a esa persona más allá de cualquier regalo	4.6	38.9
Ayudar a esa persona no dañando el interés general	12.2	21.5
Llevar a cabo ese caso de forma imparcial	43.3	12.7
Abstenerse de ese caso	31.5	7.1
NS/NC	8.4	19.9
¿Está de acuerdo con las siguientes frases?		
	De acuerdo	En desacuerdo
Los juzgados procesan y sancionan a gente culpable con independencia de quiénes son	36.5	59.9
El sistema nacional de impuestos trata claramente mejor a las personas acomodadas	83.6	12.1
Algunas personas en esta isla reciben un trato preferente de los Ayuntamientos y del Cabildo	79.7	12.2
La corrupción no está sancionada en esta isla	60.8	32.5

Fuente: Encuesta telefónica de percepción de la corrupción. Trabajo de campo encargado al Instituto Perfiles, realizado desde el 26 al 31 de Junio. Muestra de Lanzarote: 250 entrevistas.

Este estilo de hacer política ha tenido consecuencias perjudiciales para el Estado de Derecho. Los recursos públicos en forma de puestos de trabajo y la no aplicación de las normas urbanísticas han generado no sólo un estado de ánimo egoísta y cortoplacista, sino también un total desprecio de la ley y el

procedimiento correcto. Como Fernando Prats señaló en la entrevista de 2006: "Nadie entendió que el PIOT era una ley que tarde o temprano tendría que ser exigida. Recuerdo al principio muchos comentarios desdeñosos acerca de nuestro trabajo como inútil. Lo que sucedió fue que no sabían que estábamos haciendo una ley y, cuando por fin se dieron cuenta, una resistencia feroz apareció "(Ferrer, 2006. P 137).

Como dijo uno de los entrevistados, "las expansiones urbanas de Lanzarote y de las costa mediterránea españolas no difieren mucho, con la excepción de la influencia de la RIC y la existencia de una legislación más proteccionista, con el PIOT y la ley regional sobre el turismo, en el caso de Lanzarote". La existencia del PIOT supuso que "las infracciones legales hayan sido más patentes aquí" (Entrevista 7).

El empleador de un sector no turístico nos facilitó las últimas piezas del rompecabezas. "La singularidad de Lanzarote es que aquí hay sentencias judiciales que anulan los permisos de construcción debido a que el Cabildo y la FCM llevaron los casos ante los tribunales. Es decir, el mismo tipo de infracciones legales han tenido lugar en muchos otros lugares, pero nadie los llevó antes los tribunales". Y continúa: "los Ayuntamientos no fueron capaces de frenar el crecimiento de la construcción turística, porque los que les dirigían se encontraban allí para hacer lo que los demás querían que ellos hicieran". Él mismo nos dijo quién eran estas personas que mandaban por detrás: "Los promotores inmobiliarios han puesto a personas no calificadas en los ayuntamientos y han estado manipulándolos" (Entrevista 8).

Así, las redes de corrupción en Lanzarote se componen de los políticos, que habían creado las relaciones clientelistas con los votantes, pero que a su vez han estado al servicio de un grupo de intereses de promotores. Utilizando la tipología de las redes de corrupción de Donatella della Porta y Alberto Vanucci (2006), el caso de Lanzarote pertenece claramente al tipo de "emprendedores o intermediarios de corrupción ".

7. Conclusión

El análisis de la corrupción en Lanzarote muestra que, mientras que una dirección política y social determinada puede contribuir a la adopción de políticas en favor de la acción colectiva y la protección de los recursos comunes, un marco institucional deficiente puede debilitar estos esfuerzos, especialmente si se enfrentan a incentivos económicos lo suficientemente fuertes. En Lanzarote, César Manrique desempeñó un papel de catalizador de los intereses de la población para proteger sus tierras, lo que derivó en la promulgación del PIOT, uno de los planes más sensibles ambientalmente y detallados jamás aprobados por una autoridad en España. De hecho, los esfuerzos exitosos de Manrique para desarrollar una estrategia de contención turística se vieron facilitados por la presencia de una sociedad receptiva, que apuntaba a reducir los efectos negativos de la sobreexplotación de la tierra y de los recursos de la isla, y, sobre todo al principio, por una cierta ignorancia de los que se verían afectados más negativamente por dicha estrategia.

Sin embargo, el PIOT no pudo resistir la oposición de algunos actores. Aunque la mayoría de los habitantes de Lanzarote apoya la contención del crecimiento, sus preferencias no prevalecen sobre los actores poderosos, con poder económico y político, que no dudaron en recurrir a prácticas ilegales para lograr sus objetivos. De hecho, el caso ilustra la facilidad con que la corrupción fue difundida en la isla, a pesar de la resistencia social importante y un marco jurídico más restrictivo que el ordinario en España. La combinación de un marco institucional débil para la contención de la corrupción, además de un ambiente político altamente clientelista, limita las oportunidades para disciplinar a los que cometen ilegalidades. De hecho, en el artículo se ha demostrado que con frecuencia recibieron apoyo político y social.

En general, en el artículo se ha presentado evidencia de la complejidad de los intercambios de corrupción, que sólo pueden ser plenamente entendidos adoptando un examen integral de los factores estructurales, formales e informales, que han favorecido su propagación. Lanzarote, ha proporcionado un micro-entorno para examinar el impacto de estos elementos. Las medidas políticas destinadas a luchar contra la corrupción deben ser conscientes de las características estructurales, y de las creencias y las actitudes de los actores en el sistema político local, para el desarrollo de estrategias de lucha contra la corrupción que puedan obtener resultados más efectivos.

Referencias bibliográficas:

- Andersson S (2008) *Exploring Corruption in Sweden. Types of Corruption, Danger Zones and Control Mechanisms*. Vdm Verlag Dr Müller, Aktiengesellschaft & Co. KG
- Baland JM and Platteau JP (2000) *Halting Degradation of Natural Resources*. New York: Oxford Univ. Press.
- Banfield EC (1958) *The Moral Basis of a Backward Society*. Glenco, IL: The Free Press.
- Burriel E, 2008, "La 'década prodigiosa' del urbanismo español (1997–2006)", in *10th International Geocriticism Symposium. Ten years of Change in the World, Geography and the Social Sciences, 1999–2008*, University of Barcelona, Barcelona, <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/383.htm>
- Centro de datos del Cabildo de Lanzarote (2006) Informe de Población. Lanzarote 2006. Arrecife.
- Charron N and Lapuente V (2011): Why Do Some Regions in Europe Have Higher Quality of Government? The Quality of Government Institute, Report 1, University of Gothenburg, Sweden, January.
http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2011_1_Charron_Lapuente.pdf
- Council of Europe (2000) Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials, available online at:
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)
(Último acceso: 29 de abril de 2011).
- Council of Europe (2007) Valencia Declaration. Conference of European Ministers responsible for Local and Regional Government: "Good Local and Regional Governance: the European Challenge", disponible online en:
<https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1095949&SecMode=1&DocId=1350476&Usage=2>
(Último acceso: 29 de abril de 2011).
- Council of Europe (2009) Toolkit III: Public Ethics Benchmarking and Improvement Tool. Disponible online en:
http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Centre_Expertise/Tools/ToolkitIIId_351finitifsm170909.pdf (Último acceso, 29 de abril de 2011)
- De Graaf G (2007): Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, 31 (1): 39-86.
- De Graaf G y Huberts LWJC (2008): Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design, *Public Administration Review*, July-August, 2008: 640-653
- Del Monte A and Pagagni E (2006) The Determinants of Corruption in Italy: Regional Panel Data Analysis. *European Journal of Political Economy* 23 (2): 379-396.
- Della Porta D and Vanucci A (2006) A Typology of Corrupt Networks. In: Kawata J (ed). *Comparing Political Corruption and Clientelism*. Aldershot: Ashgate, pp. 23-44.
- Erlingsson GÓ, Bergh A and Sjölin M (2008) Public Corruption in Swedish Municipalities: Trouble Looming on the Horizon? *Local Government Studies* 34(5): 595-608.
- Estefanía J (Dir.), 2007 *Informe sobre la democracia en España. 2007* (Fundación Alternativas, Madrid)

- Estefanía J 2010, *Informe sobre la democracia en España. 2010* (Fundación Alternativas, Madrid)
- European Parliament, 2007 *Report on the fact-finding visit to Madrid, Valencia, Andalusia from 27 February to 3 March 2007*, Committee on Petitions, DT/660551EN.doc
- European Parliament, 2008 *Draft report on the impact of extensive urbanization in Spain on individual rights of European citizens, on the environment and on the application of EU law*, Committee on Petitions, PR/755463EN.doc
- Fernández GR (2008): "Urbanismo y financiación local" *Papeles de Economía Española* no. 115, 2008, "Competencias, financiación y gestión de los entes locales" 212-224
- Fernández GR (2011) *Para comprender el urbanismo español. (De una vez por todas)*. Madrid: lustel.
- Ferrer M 2006 *1981-2006: El gran cambio. Crónica de la etapa más trascendental de la historia de Lanzarote*. Arrecife: Lancelot Edición Especial 25 aniversario.
- Financial Times*, 5 July 2010, Lanzarote faces losing its eco status.
- García S (2008) El arquitecto de Costa Roja, en Lanzarote, denunció la supuesta compra ilegal de la licencia urbanística por tres millones. El denunciante señala a un edil del PNL como el intermediario de la operación. *La Provincia*, 20 March, 2008.
http://www.laprovincia.es/secciones/noticia.jsp?pRef=2008032000_13_138410_Lanzarote-arquitecto-Cost
- García S (2011) Dinero europeo y transparencia. *Diario de Lanzarote*, 23 de junio de 2011. http://www.diariodelanzarote.com/blogs/el_paseo/2011/06/230611-dinero-europeo-y-transparencia.htm
- García S (2012) La Fiscalía dice que los empresarios para los que pide el archivo fueron notablemente beneficiados por Reyes. Disponible online en <http://www.diariodelanzarote.com/2012/04/27/lanzarote06.htm> (Acceso 8 de mayo de 2012).
- García-Quesada M, Jiménez F and Villoria M. (2013) Building Local Integrity Systems in Southern Europe: The case of urban local corruption in Spain. *International Review of Administrative Sciences* 79(4) 618–637
- Gómez L (2011) La política tiene precio en Lanzarote. *El País Domingo*, 13 February, 2011, pp. 10-11.
- González-Morales A and Hernández-Luis JA (2004) El desarrollo del turismo en la isla de Lanzarote. In *X Jornadas de Estudios sobre Lanzarote y Fuerteventura*, vol. I, Arrecife: Cabildo Insular de Lanzarote y Cabildo Insular de Fuerteventura.
- Greenpeace, 2007 *Destrucción a toda costa 2007. Informe sobre la situación del litoral español*, June 2007. Disponible online en www.greenpeace.es
- Greenpeace, 2008 *Destrucción a toda costa 2008. Informe sobre la situación del litoral español*, July 2008. Disponible online en www.greenpeace.es
- Iglesias F, (Ed.) 2007 *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción* (Fundación Alternativas, Madrid)
- Jain, A. K. (2001): Corruption: A review. *Journal of Economic Surveys*, 15 (1): pp. 71-121.
- Jiménez F (2009) Building Boom and Political Corruption in Spain. *South European Society and Politics* 14(3): pp. 255-272.
- Jiménez F, Villoria M and Garcia Quesada M (2012) Improving Local Integrity Systems in Southern Europe: the Case of Spain. Fernando Jiménez, Manuel Villoria y

- Mónica García Quesada. *Lex Localis*, Volume 10 Number 4 October 2012: 363-381.
- Jiménez F and Villoria M, 2008, Percepción social de la corrupción en España [*Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*](#), 1575-8427, **12** 169-183
- Jimenez F and Villoria M (2012) Political finance, urban development and political corruption in Spain. In: Mendilow J (ed). *Public funding of political competition and the future of democracy*. Blue Ridge Summit: Lexington Books, pp.115-136.
- García Quesada, M., Jiménez, F. y Villoria, M. (2013) Building Local Integrity Systems in Southern Europe: The case of local corruption in Spain. *International Review of Administrative Sciences*. Volume 79 Issue 4 December 2013 pp. 618 – 637
- Lambsdorff, JG (1999): *Corruption in empirical research - a Review*. Transparency International Working Paper.
- Meinzen-Dick, R (2007) Beyond panaceas in water institutions. *PNAS* September 25, 2007 vol. 104 no. 39, pp. 15200-15205
- Mocan N (2004) What Determines Corruption? International Evidence from Micro Data, *NBER Working Paper* no. 10460.
- Mouritzen PE and Svava JH (2002) *Leadership at the apex. Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Nakayama, Y (2006) The Development of Political Clientelism in 20th Century France: Party Networks and Patterns of 'Voter Loyalisation'. In: Kawata J (ed). *Comparing Political Corruption and Clientelism*. Aldershot: Ashgate, pp. 171-200.
- Ostrom E (2009) A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. *Science* **325**, pp. 419-422.
- Pellegrini L and Gerlagh R (2007) Causes of Corruption: A Survey of Cross Country Analysis and Extended Results. *Economics of Governance*, DOI 10.1007
- Persson A, Rothstein B and Teorell J (2010) The failure of Anti-Corruption Policies. A Theoretical Mischaracterization of the Problem. The Quality of Government Institute, Report 19, University of Gothenburg, Sweden, June.
- Romero J, Jiménez F and Villoria M (2012) (Un)sustainable territories. Causes of the speculative bubble in Spain (1996–2010) and its territorial, environmental and socio-political consequences. *Environment and Planning C. Government & Policy*. 30.
- Rothstein B and Uslaner E (2005) All for all: equality, corruption and social trust. *World Politics*, 58 (1): pp. 41-72.
- Sandholtz W and Koetzle W (2000) Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade. *International Studies Quarterly*, 44 (1), pp. 31-50.
- Tanzi V and Davoodi H (2001): "Corrupción, inversión pública y crecimiento" *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 21, mayo-agosto 2001, pp. 73-82.
- Transparency International España, 2008 *Informe Global sobre la corrupción en España* issued by Transparency International España
- Transparency International (2012) *Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe*. Transparency International, Berlin.
- Treisman D (2007) What Have We Learned About the Causes of Corruption From Ten Years of Cross-national Empirical Research. *Annual Review of Political Science* 10: 211–244.
- Wade R (1994) *Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India*. San Francisco, CA: ICS.

Entrevistas:

Algunas de las entrevistas son anónimas debido a que algunas de estas personas nos lo han pedido expresamente para mantener la confidencialidad.

1. Fernando Prats, arquitecto a cargo de 1991 y 2000 PIOTs. Madrid, 06 de abril 2010
2. Enrique Pérez Parrilla. Ex presidente del Cabildo, ex alcalde de Arrecife, ex secretario general del PSOE en Lanzarote. Era presidente del Cabildo, cuando se pusieron en marcha dos proyectos PIOTs. Arrecife, 11 de octubre de 2011.
3. Fernando Gómez Aguilera. Director de la Fundación César Manrique. Arrecife, 13 de octubre 2011
4. Abogado. Ex asesor legal del Cabildo. Arrecife, 10 de octubre 2011
5. El personal técnico del Cabildo. Arrecife, 10 de octubre 2011
6. Pedro San Ginés. El actual presidente del Cabildo. Coalición Canaria. Arrecife, 11 de octubre 2011
7. Carlos Espino. Ex concejal de Planificación Territorial en el Cabildo y ex secretario general del PSOE en Lanzarote. Arrecife, 10 de octubre 2011
8. Empleador de Lanzarote. Arrecife, 11 de octubre 2011
9. Enrique Jiménez Larrea. Abogado con sede en Madrid. Participó en el equipo que elaboró el PIOT de 2000. Madrid, 24 de octubre 2011
10. Funcionario de alto nivel en el gobierno regional canario. Las Palmas, 13 de octubre 2011
11. Francisco Martínez. ASOLAN vocero. Costa Teguise, 14 de octubre 2011
12. José María Ezquiaga. Arquitecto. Actualmente conduce la revisión del PIOT. Madrid, 7 de abril de 2010.