



Sobre los fundamentos jurídicos de una estrategia de desarrollo sostenible

1. Introducción

Constituye un lugar común poner de manifiesto la ambigüedad calculada en la utilización del concepto de desarrollo sostenible y la necesidad de una clarificación. En el caso de Lanzarote, esta clarificación se nos antoja imprescindible si se considera que los sectores más aventureros del complejo turístico-inmobiliario enarbolan con todo desparpajo la bandera del desarrollo sostenible, y manipulan de manera vulgar y descarada la emisión o concesión de diplomas o ‘certificados’ de *bondad ambiental*, convirtiendo la auditoría ambiental de los complejos alojativos en una mera farsa.

Hasta tal punto es así que, si resultara ser cierto que El Guincho y Asolan están de acuerdo en que debemos enfocar la actividad turística hacia el desarrollo sostenible, la población podría llegar a plantearse legítimamente dónde radica entonces la diferencia y cuáles son las razones auténticas de opiniones o posicionamientos públicos que aparentemente manifiestan diferencias irreconciliables.

Por otra parte, en el debate social de gran calado que se ha generado en Lanzarote, naturalmente se esgrimen razones jurídicas que, a juicio de determinados colectivos o personas, condicionarían, limitarían o impedirían de plano la posibilidad de provocar un drástico cambio de rumbo que permita realmente orientar la actividad económica insular hacia el desarrollo sostenible.

Concretamente, se hace alusión a la existencia de derechos adquiridos, o de ‘agravios comparativos’, se nombra la autonomía muni-

Los sectores más aventureros del complejo turístico-inmobiliario enarbolan con todo desparpajo la bandera del desarrollo sostenible

cial o el principio de libertad de empresa, cuando no se invoca directamente la “necesidad de alcanzar la masa crítica suficiente para que determinadas inversiones puedan ser rentables”, o se hace referencia a preceptos legales que limitarían la potestad del Cabildo Insular para introducir cambios en la programación temporal de las plazas turísticas previstas en el Plan Insular de Ordenación.

Este tipo de argumentos de trinchera no se sustentan, en nuestra opinión, en una interpretación rigurosa del conjunto del ordenamiento jurídico y de determinadas disposiciones legales, sino que pretenden construir la fortaleza de la insostenibilidad sobre la base de defender a ultranza la programación temporal de las plazas turísticas previstas en el PIOT¹, invocando principios constitucionales como la seguridad jurídica o la libertad de empresa. A este planteamiento se suman ilustres voces desde algunas Administraciones públicas que pretenden reforzar este tipo de interpretaciones, con lo cual los ciudadanos pueden llegar a pensar que es en buena medida cierto que el ordenamiento jurídico o determinados preceptos legales impiden el giro que la sociedad conejera demanda.

Por estas razones, en el terreno jurídico se reclama con especial énfasis la necesidad de una clarificación, y la tarea se nos antoja ciertamente compleja porque surgen del análisis del ordenamiento jurídico mandatos aparentemente contradictorios. En el Derecho Privado, las relaciones entre particulares y, por tanto, los componentes más significativos de la actividad económica y del tráfico jurídico aparecen sujetos a la prevalencia prácticamente absoluta de los derechos reales y, especialmente, del derecho de propiedad sobre las cosas, hasta el punto de que las únicas limitaciones que conocían esos derechos resultaban de su confrontación con otros derechos de propiedad sobre las cosas.

En cambio, en el campo del Derecho Público podemos comprobar que la regulación de los bienes involucrados en la actividad económica se sustenta en los valores de que son portadores los bienes, haciendo abstracción expresa de su titularidad y de su régimen jurídico. La ordenación de los recursos naturales y de los bienes culturales prima la conservación de los valores que incorporan las cosas, por encima de cualquier otra consideración y “con independencia de su titularidad y de su régimen jurídico”, porque ahora se reconoce que junto a la utilidad que aportan a su propietario, los bienes son portadores de otras utilidades y de otros intereses, que son de titularidad colectiva, por lo que se faculta al Estado y, por tanto, al conjunto de los poderes públicos para que garanticen que su utili-

1. O, mejor aún, la que resulte de la sentencia que dicte el Tribunal Supremo sobre el PIOT, siempre que se consoliden las pretensiones de los promotores.

zación quede estrechamente condicionada a su conservación.

En la práctica, sin embargo, y precisamente por el carácter reciente de la integración de la perspectiva ambiental en el ordenamiento jurídico, frente a la condición milenaria del derecho de propiedad, máxima expresión de los derechos personales en el ordenamiento jurídico surgido de la Revolución burguesa, nos enfrentamos con la aparente prevalencia de los derechos individuales frente a los colectivos² que puede frenar la materialización de las tendencias que pretenden orientar el desarrollo insular hacia la sostenibilidad.

Como vamos a comprobar, esta contradicción no impide alumbrar y articular con solidez argumental los fundamentos jurídicos de una estrategia de desarrollo sostenible para la isla de Lanzarote. Nuestro objetivo consiste, por tanto, en mostrar las razones jurídicas que, a nuestro juicio, no sólo justifican la validez constitucional y la conformidad con el conjunto del ordenamiento jurídico de las opciones políticas que se vienen barajando, sino que incluso obligan a los poderes públicos a caminar por la senda del desarrollo sostenible, y en cualquier caso permiten considerar incluso alternativas más drásticas, como las que han puesto El Guincho y otros colectivos sociales sobre la mesa de debate.

2. El marco jurídico internacional

Puestos en el empeño, comenzaremos por recordar el marco general en el que se insertan las potestades públicas de ordenación de los recursos naturales y de planificación territorial y urbanística, que viene constituido, en primer lugar, por la existencia de diversos acuerdos internacionales suscritos y ratificados por el Reino de España que obligan al conjunto de los poderes públicos a actuar en determinada dirección en relación con la conservación de los recursos naturales, y en particular de los recursos vivos.

Ya la Estrategia Mundial de Conservación de la Naturaleza reclamaba con énfasis la importancia de la perspectiva jurídica para introducir cambios graduales pero firmes. Respondiendo en buena medida a esa llamada, se ha ido produciendo una confluencia objetiva en el ámbito internacional que, salvando la diversidad cultural y las abismales diferencias económicas y tecnológicas de los distintos Estados, pretende la orientación de las políticas generales y sectoriales hacia el desarrollo sostenible, como única alternativa capaz de sustentar el mantenimiento de las condiciones que hacen posible la vida.

Limitando nuestra cita a los textos jurídicos internacionales más recientes³, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y

El ordenamiento jurídico permite incluso alternativas más drásticas, como las que han propuesto El Guincho y otros colectivos

2. Estos aspectos han sido ampliamente desarrollados por la doctrina, especialmente por SERRANO MORENO y JORDANO FRAGA, que abordan las limitaciones estructurales del ordenamiento jurídico para asumir en toda su plenitud la integración de la perspectiva ambiental en el sistema jurídico

3. Existen numerosos antecedentes, y algunos hitos especialmente significativos, como la Convención Mundial sobre la protección del Patrimonio Natural y Cultural, de 23 de noviembre de 1972 (Instrumento de ratificación de 18 de marzo de 1982).

Desarrollo, reconociendo la “naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar”, persigue el establecimiento de una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos que respeten los intereses de todos y que protejan la integridad del sistema ambiental y de desarrollo.

Para ello, contiene diversos pronunciamientos en los que se detalla la orientación de la acción de los Estados y de los pueblos para lograr el desarrollo sostenible. De los 27 Principios en que se articula la Declaración de Río, destaca para el objeto de nuestro interés en primer lugar el compromiso asumido en el Principio 7:

“... En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”.

Este pronunciamiento implica, en relación con los mandatos constitucionales y los textos legales a los que luego se aludirá, la asunción de un compromiso explícito frente a la comunidad internacional para modificar las políticas generales y sectoriales de forma tal que se inviertan las tendencias de degradación, orientando el curso de la acción hacia el desarrollo sostenible.

Inmediatamente, el Principio 8 señala el camino adecuado, precisando el sentido de la acción política que debe emprenderse:

“Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas”.

El objetivo es alcanzar el desarrollo sostenible, y la finalidad consiste en mejorar la calidad de vida de todas las personas, para lo cual se señala inequívocamente el contenido de las políticas apropiadas: reducción y eliminación de los sistemas de producción y consumo insostenibles y fomento de las políticas demográficas apropiadas. Es habitual en los textos jurídicos internacionales, precisamente por ser el resultado de acuerdos basados en consensos frágiles, la aparición de menciones ambiguas. Aquí, sin embargo, se empieza a precisar que para alcanzar el desarrollo sostenible deben modificarse las políticas que permitan o fomenten directa o

Los acuerdos internacionales obligan a los poderes públicos a actuar en la dirección de la conservación de los recursos naturales

indirectamente pautas de producción y consumo insostenibles, y debe intervenir sobre la dinámica demográfica precisamente porque es el factor que propicia que se disparen los indicadores de consumo de recursos y de generación de impactos.

Naturalmente, la Declaración de Río contiene muchos otros pronunciamientos relevantes para la formulación de una estrategia sostenible (v.gr., el Principio 15, relativo a la adopción de un criterio general de precaución, o el Principio 16, referente a la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos), pero su análisis detallado excede de nuestro objeto. Conviene añadir que no estamos ante meras declaraciones programáticas, sino ante un acuerdo internacional ratificado por el Reino de España, en el que los Estados asumen un deber positivo de orientar todas sus políticas en forma tal que pueda alcanzarse el desarrollo sostenible y una mejora en la calidad de vida de todas las personas.

Además, resulta obvio añadir que este compromiso no incumbe solo a la Administración Central del Estado, porque el Gobierno de Canarias, el Cabildo de Lanzarote y los Ayuntamientos de la Isla también forman parte del Estado, de tal suerte que dicho deber les concierne directamente por lo que están obligados a orientar su política hacia el desarrollo sostenible, adoptando medidas encaminadas a reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

En este sentido, los documentos de la *Estrategia* muestran que el desarrollo insular se basa fundamentalmente en sistemas de producción y consumo de recursos absolutamente insostenibles, y que las pautas de desarrollo son directamente responsables de la explosión demográfica sufrida por Lanzarote en la última década. Dada la contundente e indiscutible evidencia que se desprende de tales datos, y la claridad de los textos jurídicos internacionales transcritos, los poderes públicos canarios (Gobierno y Parlamento de Canarias, Cabildo Insular de Lanzarote, y Ayuntamientos de la Isla, en lo que ahora interesa) se enfrentan directamente a la necesidad de dar la apropiada respuesta a las consecuencias de un desarrollo que se ha revelado insostenible y perverso, que atenta directamente contra la identidad comunitaria del pueblo lanzaroteño, y que amenaza la conservación de los ecosistemas y de los procesos ecológicos esenciales, en un entorno insular frágil y sensible.

3. El marco jurídico y político de la Unión Europea

Si analizamos ahora el marco jurídico derivado de nuestra integración en la Unión Europea, comprobaremos que este deber positivo

En la Declaración de Río los Estados asumen el deber de orientar todas sus políticas en tal forma que pueda alcanzarse el desarrollo sostenible

El Quinto Programa de la UE establecía planes de acción concretos para determinados sectores en atención al desarrollo sostenible

aparece reforzado por la importancia que se concede en dicho ámbito a la conservación y utilización racional de los recursos naturales implicados en el desarrollo. Mucho ha llovido desde los tiempos de la firma del Tratado de Roma, de tal manera que no sólo la protección del medio ambiente aparece ahora reconocida como un cometido público de primer orden⁴, sino que la política y las medidas de acción han sufrido un cambio conceptual radical.

Desde una política correctora y defensiva, además marcadamente sectorial y aislada del conjunto de las políticas comunitarias, se ha pasado a la integración de la variable ambiental en el conjunto de las políticas generales y sectoriales, y se ha institucionalizado la formulación de un Programa Comunitario plurianual en materia de medio ambiente⁵, que ha ido modificando gradualmente su denominación y alcance. Actualmente, se encuentra vigente el Quinto Programa de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, aunque está sujeto en estos momentos a evaluación de su aplicación y a su posible revisión, según la Propuesta modificada de Decisión del Consejo y del Parlamento Europeo relativa a la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, presentada por la Comisión el 4 de diciembre de 1996⁶.

En su formulación originaria, el Quinto Programa no sólo formulaba una política general encaminada hacia el desarrollo sostenible, sino que establecía planes de acción concretos para determinados sectores objeto de atención especial (industria manufacturera, energía, transporte, agricultura y turismo), cuya selección obedecía a la convicción de que son “fundamentales en el intento de transformar nuestro actual modelo económico en uno más sostenible”.

Analizada la evolución del Quinto Programa, el Informe de Aplicación⁷ destaca respecto del turismo lo siguiente:

“El turismo sostenible depende fundamentalmente de la limpieza⁸ del medio ambiente. Sin embargo, el logro de los objetivos medioambientales definidos en el Quinto Programa para este sector depende de las medidas adoptadas en los demás sectores, como el cambio a modos de transporte más ecológicos o la gestión del agua y los residuos y, en particular, de las medidas adoptadas a escala nacional y local y dentro de la propia industria del turismo...”⁹

Tras analizar las iniciativas adoptadas por diversos Estados miembros, y los avances y dificultades detectados en la ejecución del Quinto Programa, el citado Informe de aplicación avanza como conclusión que el estado de ejecución de las medidas previstas en

4. Artículo 130-R del Tratado de la Unión.

5. El Primer Programa fue aprobado el 22 de noviembre de 1973.

6. Comisión Europea (1997): “Hacia un desarrollo sostenible!”, Informe de aplicación y plan de actuación de la Comisión Europea sobre el quinto programa de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. Luxemburgo.

7. *Vid.* Nota anterior.

8. La traducción del texto original parece poco afortunada. Aunque no disponemos del texto oficial, probablemente se refiera a la “pureza del medio ambiente”.

9. Al respecto, véase el volumen 7 de la *Estrategia Lanzarote en la Biosfera*, titulado “Los Sectores Ambientales Clave (agua, energía, residuos y transporte)”.

materia de turismo es claramente insatisfactorio, sugiriendo la adopción de determinadas medidas prioritarias:

“Hay constancia de algunos progresos en la integración del medio ambiente y el turismo, pero los objetivos del Quinto Programa y las medidas e instrumentos para alcanzarlos aún no se han aplicado plenamente ni siempre en el momento debido.

Hacen falta las siguientes medidas prioritarias:

A. Integración

- Las Administraciones públicas de los Estados miembros deberían trabajar juntas para integrar mejor las consideraciones medioambientales en su política de turismo en el nivel adecuado.

- Las Administraciones públicas de los Estados miembros deberán desarrollar la ordenación integrada de los usos del suelo en la escala local o regional.

- Las Administraciones públicas de los Estados miembros tendrán que poner en práctica medidas más estrictas de control de los usos del suelo.

- En la UE, habrá que reforzar los enfoques de desarrollo sostenible del sector turístico ... para apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por proteger la calidad del medio ambiente, cambiar las actitudes y los enfoques y fomentar el desarrollo sostenible.

B. Protección de zonas sensibles

- Los Estados miembros deberán desarrollar marcos para la protección del medio ambiente, especialmente en zonas sensibles... y en las zonas costeras.

C. Información a los turistas.

- Las autoridades públicas de los Estados miembros y la industria turística deberían poner a disposición del público información más completa sobre el estado del medio ambiente, a fin de que la presión pública pueda actuar como fuerza impulsora del turismo sostenible.

D. Gestión del flujo de turistas.

- Las Administraciones públicas de los Estados miembros y la industria turística deberán examinar la capacidad de aguante¹⁰ de los lugares turísticos y adoptar las medidas adecuadas para gestionar los flujos de turistas por el bien duradero del sector y del medio ambiente...”.

Vemos aquí el reflejo de la política comunitaria en materia de medio ambiente, que ha ido evolucionando desde la corrección de efectos ambientales negativos a través de medidas paliativas, hacia la adopción de una política integrada de medio ambiente que pase a corregir los efectos actuando directamente sobre la fuente o el

La política comunitaria de integración ambiental es vinculante para el conjunto de las Administraciones públicas

10. Otro ejemplo aparente de traducción poco afortunada; probablemente se refiera a “capacidad de carga”.

La Constitución impone a todos los poderes públicos el deber de protección, conservación y restauración del medio ambiente

factor que los produce. Lo más llamativo resulta ser el hecho de que se vinculan los usos del suelo y el flujo de turistas, con lo que se sugiere que la ordenación territorial y urbanística induce el aumento de la afluencia turística, por lo que se reclama la adopción de medidas de ordenación integrada y control más estricto de los usos del suelo, y se insta a las Administraciones públicas y a la propia industria turística para que examinen rigurosamente la capacidad de carga de los espacios turísticos y adopten medidas adecuadas para gestionar los flujos de turistas.

Por otra parte, es bien sabido que la política comunitaria de integración de la dimensión ambiental en el conjunto de las políticas públicas generales y sectoriales, se refleja también en la promulgación de numerosas disposiciones de contenido normativo directamente vinculante para las Administraciones públicas y los ciudadanos y agentes económicos y sociales¹¹. Reflejando la evolución señalada, las normas comunitarias han pasado de la atención a los fenómenos aislados a la consideración integral y global del medio ambiente, de lo que es buena muestra la denominada Directiva de Hábitats, que define y enumera los hábitats y especies de interés comunitario, en orden a su integración en la Red Natura 2000.

El efecto inmediato de esta Directiva sobre las políticas nacionales es bien conocido¹²: La elaboración de la Lista de Lugares de Interés Comunitario del archipiélago canario ha provocado airadas reacciones desde determinadas Administraciones públicas que han creído ver amenazadas sus 'posibilidades de desarrollo', lo que demuestra la influencia determinante de las políticas comunitarias sobre la actuaciones de los poderes públicos estatales, regionales, insulares y locales.

Naturalmente, no todas las decisiones comunitarias tienen los mismos efectos normativos y directamente vinculantes para los poderes públicos canarios y lanzaroteños, pero conviene tomar nota del escenario político general en el que se inserta la actuación pública del Cabildo Insular de Lanzarote y de los Ayuntamientos de la Isla, que es también el nuevo campo y las nuevas reglas de juego que debe asumir la industria turística, salvo que se pretenda romper el marco establecido y marchar contra la corriente de la historia¹³.

4. El marco jurídico estatal

Nuestro ordenamiento jurídico propio es pródigo también en sus mandatos sobre la conservación y utilización racional de los recursos naturales y la preservación de la potencialidad del desarrollo, empezando por la propia Constitución, que en su artículo 45 impo-

11. Tanto desde la óptica de los deberes positivos y negativos que impone, como de los derechos que atribuye.

12. Aparte de sus efectos normativos directos, la transposición de esta Directiva al ordenamiento jurídico interno se produjo mediante Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

13. En línea con estas pautas políticas de la Unión Europea, los expertos recomiendan un incremento porcentual de la planta alojativa que en ningún caso supere el 1-2%, lo que en el caso de Lanzarote equivaldría a 500-600 camas por año.

Naturalmente, en el caso de Lanzarote nada obsta para que se paralice el incremento de la planta alojativa, o incluso para que se reduzca el volumen total de la planta, mediante actuaciones selectivas sobre áreas saturadas y/o complejos obsoletos.

ne a todos los poderes públicos y a todos los ciudadanos el deber de protección, conservación y restauración del medio ambiente, para lo cual los poderes públicos deberán velar por la utilización racional de los recursos naturales, con la finalidad de proteger y mejorar la calidad de vida, apoyándose en la solidaridad colectiva.

Este precepto constitucional debe ponerse en conexión con otros, como el artículo 46 que obliga a los poderes públicos a promover la conservación del patrimonio cultural, el artículo 47 que les impone el deber de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación o el artículo 43 que reconoce el derecho a la protección de la salud, debiendo los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública mediante la adopción de medidas preventivas.

Naturalmente, no se trata de mandatos absolutos y excluyentes, porque estos mandatos deben relacionarse con otros textos constitucionales que también obligan a los poderes públicos a promover el desarrollo económico y el pleno empleo, lo cual implica una política moderadamente expansiva¹⁴. Sin embargo, es indudable el carácter prioritario de la conservación del medio ambiente y de la utilización racional de los recursos naturales, no sólo porque así lo ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional, sino por la influencia determinante sobre el referido marco constitucional de los tratados y convenios internacionales, sobre todo como resultado de nuestra integración en la Unión Europea.

Lo relevante es que los mandatos constitucionales condicionan de manera decisiva y determinante el ejercicio de las potestades públicas de ordenación de los recursos naturales, ordenación del territorio y planificación urbanística, exigiendo al planificador la adopción de decisiones conformes con la realidad de hecho objeto de ordenación.

Dichos preceptos constitucionales han sido parcialmente desarrollados por diversas leyes, de las que conviene traer a colación la Ley 4/1989, de 17 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres, y la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo. Por lo que se refiere a la primera, pese a la errónea conclusión que puede derivarse de la lectura apresurada de su título, el alcance de la Ley trasciende el ámbito de los espacios naturales, abarcando la totalidad de los recursos naturales presentes en el territorio, aunque la intensidad protectora se gradúa en función de la relevancia de los valores naturales.

Esta Ley supone la incorporación plena al ordenamiento jurídico de

Se impone a las Administraciones garantizar que la gestión de los recursos naturales se produzca sin merma de su potencial para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras

14. Obviamente, una política moderadamente expansiva no puede identificarse con más crecimiento cuantitativo; en particular, en el caso de Lanzarote el incremento de la planta alojativa es paralelo al aumento del paro. Con estabilización o reducción de la planta alojativa, es perfectamente posible una política moderadamente expansiva, centrada en la mejora cualitativa y no en el crecimiento cuantitativo.

los principios de la Estrategia Mundial de Conservación: mantenimiento de los procesos ecológicos y de los sistemas vitales básicos, preservación de la diversidad genética, utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje.

Para la efectividad de estos principios, se impone a las Administraciones públicas los deberes positivos de garantizar que la gestión de los recursos naturales se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras, y de velar por el mantenimiento y conservación de los recursos naturales existentes en el territorio, con independencia de su titularidad y régimen jurídico, atendiendo a su ordenado aprovechamiento y a la restauración de sus recursos renovables.

La Ley del suelo contempla la peculiaridad del hecho insular con la finalidad de proteger y preservar los elementos esenciales del territorio

Para la consecución de sus objetivos de conservación, la Ley se remite a la planificación, mediante la creación de una figura esencial, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales¹⁵, que tiene por objeto identificar los recursos naturales presentes y su implicación en los procesos económicos, para, previa la correspondiente diagnosis del territorio, establecer la adecuada planificación de los recursos naturales. Las determinaciones derivadas de este instrumento de planificación se imponen sobre las de cualesquiera otros instrumentos de planificación territorial y urbanística.

Por otra parte, esta Ley contiene también mandatos de directa aplicación, como el contenido en su artículo 9 que, en relación con la utilización del suelo con fines agrícolas, forestales y ganaderos, señala que deberá orientarse al mantenimiento del potencial biológico y capacidad productiva del mismo, con respeto a los ecosistemas del entorno.

Por lo que se refiere a la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo, nos interesa resaltar únicamente su Disposición Adicional Cuarta, que dispone lo siguiente:

“En los territorios insulares la legislación urbanística podrá establecer criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables, teniendo en cuenta que la delimitación del contenido del derecho de propiedad se condiciona por la peculiaridad del hecho insular, su limitada capacidad de desarrollo territorial y la necesidad de compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio”.

15. Como veremos, esta figura de ordenación tiene importancia crucial para la ordenación de los territorios insulares canarios, al haberse configurado los Planes Insulares de Ordenación como Planes de Ordenación de Recursos Naturales (Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias).

El hecho de que la aplicación de las normas generales de clasificación del suelo y, por consiguiente, las bases esenciales de la ordenación del territorio y de los recursos naturales, establecidos para el resto del territorio nacional, hayan quedado excluidas de los territorios insulares, precisamente por la peculiaridad del hecho insular y con la finalidad de proteger y preservar los elementos esenciales del territorio, supone la más elocuente muestra del alto reconocimiento concedido por nuestro ordenamiento jurídico al hecho diferencial de la insularidad. Aunque el texto se limita a remitirse a la legislación urbanística autonómica, es indudable su influencia sobre el ejercicio de la potestad de planificación en los territorios insulares canarios, y en cualquier caso abre al legislador canario el camino para elaborar una legislación adaptada a las peculiaridades específicas del archipiélago.

5. El marco jurídico autonómico

Para culminar nuestro examen del marco jurídico, hemos de analizar la normativa autonómica, comenzando por recordar que en la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias¹⁶ ha venido a introducirse un nuevo epígrafe en el artículo 5.2, en virtud del cual los poderes públicos canarios asumen como uno de los principios rectores de su política la defensa y protección de la naturaleza y del medio ambiente (artº 5.2, e). Resulta evidente constatar la influencia determinante de este precepto estatutario sobre el conjunto del ordenamiento autonómico y sobre la actuación de los poderes públicos canarios, y, por consiguiente, también sobre los instrumentos de planificación territorial y urbanística, puesto que éstos no son más que mecanismos de intermediación entre la Ley y la realidad física que ordenan, estando literalmente compelidos a materializar sobre el territorio los objetivos y las determinaciones que la Ley establece.

Por último, limitando nuestro examen a lo estrictamente esencial, dada la finalidad de este texto, hemos de citar escuetamente determinados preceptos de la Ley 1/1987, de 13 de abril, de Planes Insulares de Ordenación; la Ley 5/1987, de 7 de abril, de Ordenación Urbanística del Suelo Rústico; la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias; la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias; y del Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento.

La Ley de Planes Insulares de Ordenación crea esta figura de ordenación y habilita a los Cabildos Insulares para su formulación,

En la reforma del Estatuto de Autonomía los poderes públicos canarios asumen como uno de los principios rectores de su política la protección del medio ambiente

Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (BOE nº 15, de 31.12.1996).

otorgándoles entre otras potestades la de ordenar el territorio insular y formular las correspondientes orientaciones sobre las políticas sectoriales, entre ellas la que incumbe a la actividad turística en su conjunto. Esta Ley ha sido modificada por la Ley de Espacios Naturales de 1994, que ha venido a añadir a su primitiva función de instrumentos de ordenación territorial y urbanística su nueva condición de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de las correspondientes islas.

Por su parte, la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias habilita a las Administraciones públicas para revisar el planeamiento territorial y urbanístico para adaptarlo a la aplicación de los estándares legales de densidad establecidos por la Ley, atribuyendo precisamente a los Planes Insulares de Ordenación la formulación de previsiones específicas de desarrollo turístico, identificando cada uno de los atractivos y núcleos, definiendo la capacidad máxima y los límites de la oferta alojativa, y pudiendo declarar determinados espacios como zona o núcleo a rehabilitar, zona mixta¹⁷, o zona insuficientemente dotada¹⁸, estableciendo las determinaciones precisas para la rehabilitación de la zona, la corrección de los efectos aditivos constatados en las zonas mixtas o la dotación de las infraestructuras o equipamientos que demanden las zonas o núcleos insuficientemente dotados.

Además, la Ley contiene numerosos preceptos sobre la obligación de todos los agentes turísticos de proteger y conservar el patrimonio natural y cultural de Canarias, entre ellos los que regulan dicha obligación como deber general de toda actividad turística y los que definen programas de actuación encaminados a los objetivos concretos de reducir el consumo de los recursos no renovables del Archipiélago, así como evitar su contaminación, eliminar o reducir la producción de residuos no reciclables y estimular el uso de los reciclados, estimular el ahorro energético y el uso de combustibles de bajo nivel contaminante, generar conductas ecológicamente responsables en todos los que intervengan en el ámbito turístico, y promover el respeto al medio ambiente, a la conservación de la naturaleza y a los procesos ecológicos esenciales.

La Ley del Suelo Rústico pone el énfasis sobre las características de escasez, singularidad, no renovabilidad e insularidad del territorio de la Comunidad Autónoma, y ordena a la ordenación territorial y urbanística velar por la utilización racional y la debida protección y mejora del suelo rústico, así como el desarrollo armónico de las actividades en el mismo, a cuyos fines habilita al planeamiento

La Ley de Turismo de Canarias atribuye a los PIOT's la formulación de previsiones específicas de desarrollo turístico

17. En aquellos ámbitos donde la presencia de edificaciones turísticas pueda producir, junto con otras construcciones residenciales o industriales, efectos aditivos que pongan en peligro la calidad turística de la zona.

18. En aquellos núcleos o zonas donde la baja dotación de infraestructuras o equipamientos no se corresponda con el número de camas turísticas.

territorial y urbanístico para la definición y ordenación pormenorizada de las distintas categorías del suelo rústico, en orden a su preservación frente a los efectos del proceso urbanizador.

Por último, el Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento, define como objetivo principal de todo instrumento la consecución de la mayor calidad ambiental posible, a cuyos efectos regula pormenorizadamente tanto el contenido ambiental y el reflejo gráfico y documental que deben abordar y contener los distintos planes, como el procedimiento de elaboración y aprobación de los mismos, para garantizar que desde los inicios del procedimiento de tramitación se considere la variable ambiental para las distintas alternativas de planeamiento posibles.

Esto implica que desde el momento mismo en que empieza la elaboración de los planes, se evalúe el impacto ambiental y el consumo de recursos naturales que implica cada una de las alternativas de planeamiento consideradas, no disponiendo los poderes públicos de otra opción que elegir la alternativa que permita la consecución de la ‘mayor calidad ambiental posible’.

Podemos, sin duda, considerar que los documentos de la *Estrategia* aportan la suficiente información detallada para evaluar las distintas alternativas de planeamiento posibles, y determinar sin margen significativo de error cuál resulta ser la opción que permite conseguir la ‘mayor calidad ambiental posible’, o, en otras palabras, cuál de las alternativas barajadas nos permite orientar la actividad económica insular hacia el desarrollo sostenible y cuál de ellas es económica, social y ambientalmente insostenible.

En definitiva, pues, el marco jurídico del que se nutre la potestad de planificación física, territorial y urbanística obliga a los poderes públicos a ordenar los recursos naturales bajo la primacía de los principios de conservación y utilización racional, actuando directamente sobre los factores generadores del deterioro para reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles, y optando necesariamente por aquella alternativa que permita alcanzar ‘la mayor calidad ambiental posible’, lo que obliga a modificar las irracionales pautas de crecimiento de la planta alojativa, porque ese resulta ser el factor determinante de la situación de alarma social que vive la sociedad conejera, el elemento decisivo que, en función de la alternativa por la que finalmente se opte, nos pondrá en la senda del desarrollo sostenible o nos apartará de ella.

Se define como objetivo principal de todo instrumento de planeamiento la consecución de la mayor calidad ambiental posible

6. La planificación del desarrollo sostenible: condicionantes y limitaciones

La aplicación de este marco jurídico general al caso concreto de la isla de Lanzarote requiere ciertas precisiones, derivadas de la circunstancia de que las situaciones de hecho sobre las que actúa la potestad de planificación no son ideales, ni mucho menos susceptibles de ser configuradas a capricho para definir una situación de partida carente de todo tipo de cortapisas jurídicas.

Ni en Lanzarote, ni prácticamente en ninguna otra de las islas se parte de cero a la hora de formular los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, de tal suerte que a la hora de adoptar decisiones sobre la concreta ordenación de una zona determinada, el planificador puede encontrarse con situaciones de hecho de mayor o menor complejidad, derivadas de la existencia de planeamiento previo vigente y en curso de ejecución. Por consiguiente, el planificador actúa en el marco jurídico de referencia, indudablemente sujeto a condicionantes y limitaciones derivados de la situación de hecho sobre la que se proyecta la potestad de planificación.

La cuestión radica en determinar el alcance de tales condicionantes y limitaciones en cada caso, porque no se puede dar una respuesta general, válida para todos los supuestos. Los condicionantes o limitaciones que con más frecuencia se esgrimen para intentar reducir la plenitud de la potestad de planeamiento son los ‘derechos adquiridos’¹⁹ como freno a la revisión o modificación del planeamiento, y la autonomía municipal frente a la potestad de ordenación del Cabildo Insular.

En principio, el aprovechamiento urbanístico no puede ser patrimonializado²⁰ si la atribución efectuada por el planeamiento urbanístico, no va inmediatamente seguida de la actuación urbanizadora; en la medida en que se vaya ejecutando la urbanización, y en proporción al grado que en cada etapa se materialice, el promotor va actualizando y patrimonializando su derecho a la urbanización y a la edificación.

Por consiguiente, la alteración del planeamiento preexistente por un instrumento de ordenación territorial o urbanística podrá generar derecho a indemnización si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución, o, transcurridos dichos plazos, si la ejecución no hubiese podido materializarse por causa imputable a la Administración. Naturalmente, aquí no podemos dar una respuesta pormenorizada sobre cada caso, pero podemos remitirnos a la documentación del Proyecto de Revisión del Plan Insular de

La abrumadora mayoría de los planes continúa sin adaptarse al planeamiento insular, que había señalado plazos taxativos

19. Habitualmente, en conexión con el principio de libertad de empresa y el respaldo constitucional del derecho de propiedad.

20. Es decir, incorporado al patrimonio jurídico del promotor.

Ordenación, consistente en una nueva programación de las plazas turísticas y residenciales en áreas turísticas, recientemente sometida a información pública.

En dicha documentación, se describe el grado de adaptación del planeamiento municipal y parcial al Plan Insular de Ordenación, constatando que la abrumadora mayoría de los planes continúa sin adaptarse al planeamiento insular, que había señalado plazos taxativos para que dicha adaptación se produjera. Por tanto, en términos generales, y salvando las particularidades de cada caso concreto, el planificador insular puede entrar a revisar el planeamiento preexistente, sin limitaciones derivadas de la existencia de expectativas de crecimiento de la planta alojativa que no se hayan concretado en los plazos temporales definidos por el Plan Insular de 1991. Para ello, es indispensable una radiografía del planeamiento urbanístico vigente²¹, que permita determinar el alcance de la revisión en cada caso, precisando si existen tales derechos adquiridos o si se puede sustituir la ordenación vigente sin ningún tipo de cortapisas. De lo contrario, si se adoptan decisiones que no vengan respaldadas por la situación de hecho y de derecho de cada plan, se correría el riesgo de generar indemnizaciones por alteración anticipada de la ordenación urbanística vigente²².

Obviamente, al lector no se le escapa el hecho de que, si se hubieran concretado tales expectativas urbanísticas (sean las derivadas del Plan Insular de 1973, sean las del Plan Insular de 1991), la situación económica y social de Lanzarote sería más preocupante de lo que actualmente es, según se deduce de los datos sobre los que actualmente se trabaja. Sea como fuere, la legislación urbanística debiera regular el crecimiento de la planta alojativa turística con criterios radicalmente distintos a los aplicados al desarrollo urbano, porque su utilización indiscriminada produce efectos perversos.

En efecto, la delimitación de los sectores de suelo urbanizable para uso residencial y la intensidad del aprovechamiento urbanístico que el planeamiento les asigna, se vinculaba en el ordenamiento urbanístico hasta ahora vigente con el 'desarrollo previsible', lo cual remitía esencialmente a estudios sobre la dinámica de la población. Con la nueva reforma (Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones), el suelo urbanizable es aquél que no tiene la condición de suelo urbano²³ o no urbanizable²⁴, de manera que se parte de una definición expansiva del suelo urbanizable, con el pretexto de que el aumento de la oferta de suelo pro-

La desmesurada oferta de suelo urbanizable con destino turístico es el principal motor del crecimiento de la demanda

21. En el año 1988, con ocasión del período de participación pública del Avance del Plan Insular de 1991, El Guincho demandó que se levantara acta de la situación urbanística insular, y que se realizara un seguimiento detallado del proceso de ejecución del Plan Insular. El Plan insular recogió determinaciones al respecto, pero se trata de uno más de los aspectos de la planificación insular cuya ejecución y materialización no ha interesado a la clase política y a los promotores inmobiliario-turísticos.

22. El derecho a indemnización sería incontestable en el caso de que el promotor contara con licencia de edificación, puesto que su otorgamiento implica el reconocimiento de que el aprovechamiento urbanístico se encuentra plenamente patrimonializado.

23. Terrenos ya urbanizados o total o parcialmente consolidados por la edificación.

24. Sometidos a algún régimen especial de protección por los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, o protegidos por el planeamiento general para la conservación de sus valores naturales o culturales, o por considerarse justificadamente inadecuados para el desarrollo urbano.

Pueden existir derechos adquiridos, pero sólo en los casos que se correspondan con los supuestos legales tasados y dentro de los plazos fijados

ducirá inexorablemente la bajada del precio de las viviendas. Así, la delimitación del suelo urbanizable no debe justificarse en relación con el ‘desarrollo previsible’, sino que se conecta con la facilitación del acceso a la vivienda, con lo que cualquier obstáculo a su materialización pudiera interpretarse como una cortapisa al ejercicio de dicho derecho constitucional.

Además, se suprime la programación del crecimiento de la oferta de suelo, con el argumento de que la Administración no está en condiciones de imponer un sistema de actuaciones programadas a los propietarios de suelo, excepto en lo que incumbe a las propias actuaciones de la Administración.

Esta previsión, que pudiera estimarse adecuada en el caso del suelo para uso residencial, aplicada al suelo turístico produce como resultado el aumento incesante de la oferta alojativa, sin más requisito que la voluntad del promotor de sacar nuevas camas al mercado y la aparente justificación que ofrece el constante incremento de la demanda, puesto que el planeamiento no sólo le permite, sino que le obliga a materializar la edificación en los plazos temporales previstos. Por tanto, la legislación territorial canaria deberá modificar estas previsiones genéricas para que la oferta turística pueda acomodarse de acuerdo con criterios diferentes a los que presiden ahora la clasificación del suelo urbanizable y, por consiguiente, las previsiones de crecimiento de la planta alojativa puedan someterse a programación estricta²⁵.

En tanto esta modificación legislativa se lleva a efecto, la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico pueden y deben afrontar la tarea de abordar la regulación del crecimiento de la planta alojativa con las técnicas tradicionales, porque nos encontramos ante una situación de hecho excepcional que requiere una respuesta del mismo carácter, que actúe preferentemente en la fuente misma de generación de la afluencia turística, por tratarse del principal factor de insostenibilidad del desarrollo insular. Y no puede negarse, a la vista de la experiencia, que la desmesurada oferta de suelo urbanizable con destino turístico es el principal motor del crecimiento de la demanda: no es la demanda turística la que configura la oferta alojativa, demandando nuevas plazas; es la oferta la que tira de la demanda, ofreciendo a los intermediarios nuevos complejos en explotación, en una espiral infernal alimentada por los propios *tour operadores*, que negocian en condiciones ventajosas porque el aumento de la oferta induce precios más bajos.

Por consiguiente, pueden existir derechos adquiridos, pero sólo en

25. De ahí que el Cabildo Insular de Lanzarote aprobara, en la misma sesión plenaria en que se aprobó inicialmente la Revisión del Plan Insular, una propuesta de desarrollo legislativo de la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias tendente a resolver, entre otras, estas y otras insuficiencias del marco legal hasta ahora vigente.

los casos que estrictamente se correspondan con los supuestos legalmente tasados, y en los términos que resultan de la adaptación del planeamiento preexistente a las determinaciones del Plan Insular y del cumplimiento de los deberes legales dentro de los plazos temporales fijados. Su exacta determinación y la fijación del alcance de las limitaciones o condicionantes que de ello resultan para el ejercicio de la potestad de planificación, dependen de un estudio pormenorizado de la situación de cada plan.

Por lo que respecta a la invocación de la autonomía municipal y de supuestos agravios comparativos en la propuesta de revisión del Plan Insular, hay que recordar que se trata de un principio constitucionalmente respaldado, exactamente con el mismo rango que la autonomía local del Cabildo Insular, con la apreciable diferencia de que los intereses públicos tutelados por la Corporación Insular son de superior jerarquía²⁶.

Por otra parte, el alcance del reconocimiento de la autonomía municipal viene precisamente acotado por su referencia a los intereses públicos locales, esto es, a todos aquellos asuntos y materias que se refieren a la esfera de los intereses locales.

Pero, indudablemente, el incremento de la oferta alojativa es un elemento central de la política turística, territorial y ambiental que en modo alguno cabe referir exclusivamente a la esfera de los intereses locales, sino que implica al conjunto de los recursos insulares y atañe al conjunto de la economía regional, hasta el punto de que la Ley de Modificación del Régimen Económico y Fiscal viene a reconocer el papel estratégico del turismo en la economía canaria.

Por otra parte, desde la perspectiva urbanística, el rasgo más definitorio de la autonomía municipal es dotar a los correspondientes municipios de sus correspondientes instrumentos de planeamiento general, o proceder a la revisión de los instrumentos de planeamiento vigentes pero absolutamente obsoletos y, desde luego, no adaptados a las determinaciones del Plan Insular de 1991. En ausencia de tales instrumentos de planeamiento general, la inmensa mayoría de los actos de uso del suelo y de edificación deben ser autorizados por instancias externas al municipio, lo que equivale a una situación de tutela de quienes se han demostrado incapaces de abordar una tarea tan primaria y elemental.

Hemos de remitirnos nuevamente a los documentos elaborados por los Servicios Técnicos del Cabildo Insular, que forman parte de la documentación del Proyecto de Revisión del Plan Insular, para constatar la situación en que se encuentra el proceso de adaptación

Con el mismo rango que la municipal está la autonomía local del Cabildo, con la diferencia de que los intereses públicos tutelados son de superior jerarquía

26. Es decir, no existen relaciones de dependencia jerárquica entre Cabildos y Ayuntamientos, pero sí existe una prevalencia jerárquica en los intereses públicos que a cada uno corresponde tutelar.

del planeamiento general municipal al Plan Insular de 1991. En tales circunstancias, resulta cuando menos un sarcasmo que los responsables de los gobiernos municipales esgriman la autonomía municipal como freno al ejercicio de la potestad de ordenación territorial insular, puesto que la medida de su autonomía es la exacta expresión de su incompetencia.

La situación del planeamiento municipal convierte en un sarcasmo que los responsables de los gobiernos municipales esgriman la autonomía municipal

En cualquier caso, la invocación de la autonomía municipal no puede constituir un freno al ejercicio de aquella potestad de ordenación, porque no sólo actúa rellenando las lagunas de planificación producidas por la desidia municipal, sino que además se encuentra legalmente obligada a intervenir siguiendo mandatos constitucionales y legales cuyo grado de influencia no es menor que el de la autonomía municipal. No cabe pensar en un mundo en que la actuación de las Administraciones públicas no resulte limitada o condicionada por el ejercicio de las potestades correspondientes a otras Administraciones, que también están dotadas de su autonomía propia para la defensa de los intereses públicos que tienen encomendados.

En estas notas, hemos pretendido aportar nuestras reflexiones sobre los fundamentos jurídicos de una estrategia de desarrollo sostenible para la isla de Lanzarote. Como hemos advertido, la realidad de hecho es bastante más compleja, y los mandatos generales contenidos en las normas requieren siempre de su contraste con los hechos. En el caso de Lanzarote, como en cualquier otro territorio, la configuración final de la Revisión del Plan Insular será el resultado de un concreto pacto social, en el que incluso la abstención tiene un determinado sentido, y que refleja la correlación de fuerzas en un momento histórico. En la medida en que los colectivos sociales cumplan con su función natural de articulación de la sociedad civil, presionando en la dirección adecuada con el respaldo que aportan los documentos de la *Estrategia Lanzarote en la Biosfera*, dicha configuración final de la Revisión del Plan Insular de Ordenación se ajustará a las demandas que viene planteando la sociedad conejera, para lo que existe el suficiente respaldo legal, aunque resulte recomendable introducir modificaciones legislativas que aborden de manera integral los aspectos territoriales y ambientales vinculados o asociados al turismo.