

Life Lanzarote 2001-2004

*Informe sobre el establecimiento
de un marco legal para la contención
del crecimiento en las zonas
turísticas de Lanzarote*

*Enrique Jiménez Larrea, Abogado
Ángel Menéndez Rexach,
catedrático de Derecho Administrativo
Dirección: Fernando Prats,
AULA*

*Life Lanzarote 2001-2004
Exploración de Nuevas Líneas
de Actuación, Financiación y Fiscalidad
para la Reserva de la Biosfera*

*Proyecto Life de la Unión Europea
ENV/E/0000400*

Realización:

Enrique Jiménez Larrea, Abogado

Ángel Menéndez Rexach, catedrático de Derecho Administrativo

Dirección:

Fernando Prats, Arquitecto Urbanista. AULA

Edición:

La Caja Insular de Ahorros de Canarias

Supervisión de la colección:

Equipo Life 2001-2004. Cabildo de Lanzarote

Impresión:

Gráficas Juma, S.L.

Tel.: 928 48 01 22

©Cabildo de Lanzarote, 2003

Observatorio de la Reserva de Biosfera

Entidad colaboradora:

Programa MaB, UNESCO

Diseño de cubierta:

Juanje Luzano, CDIS

Diseño y maquetación:

Concha Pestaña

Depósito Legal: G.C. 312 - 2003

Impreso en papel ecológico.

*Exploración de nuevas líneas
de Actuación, Financiación y Fiscalidad para la Reserva de Biosfera*

TÍTULOS DE LA COLECCIÓN

*O Presentación y Propuesta de Trabajo
Un sistema Insular Integrado*

- 1. Evolución de Indicadores insulares*
- 2. Metabolismo social y turístico de Lanzarote*
- 3. Evaluación del Ahorro Público producido por la contención
del crecimiento de la oferta turística en Lanzarote*
- 4. Informe sobre el establecimiento de un Marco Legal
para la contención del crecimiento en las zonas turísticas de Lanzarote*
- 5. Informe jurídico sobre la posibilidad de limitar el acceso
a la Segunda Residencia en Lanzarote*
- 6. Fiscalidad y medioambiente en la Isla de Lanzarote*
- 7. Bases Jurídicas para la regulación de la oferta
de Vehículos de Alquiler sin conductor en Lanzarote*
- 8. Informe jurídico sobre la gestión sostenible de los Flujos Turísticos
en puertos y aeropuertos: el caso del Aeropuerto de Lanzarote*
- 9. Ecoordenanza insular sobre la Gestión de la Demanda de Agua
en la edificación de Lanzarote*
- 10. Ecoordenanza insular sobre la Gestión de la Demanda de Energía
en la edificación de Lanzarote*
- 11. Análisis de los Materiales empleados en la construcción
en la Isla de Lanzarote y propuesta para su mejor empleo
desde una perspectiva medioambiental*
- 12. Un Marco Estratégico para fortalecer el sistema económico insular
compatible con la contención del crecimiento turístico en Lanzarote*

*Exploración de nuevas líneas
de Actuación, Financiación y Fiscalidad para la Reserva de Biosfera*

ÍNDICE

I. Del urbanismo “desarrollista” al urbanismo sostenible	Pg.17
II. La situación en Canarias	Pg.21
III. Las limitaciones del marco jurídico vigente	Pg.30
IV. Posible contenido de la normativa que se propone	Pg.36
V. Rango normativo exigible para introducir la regulación pretendida	Pg.38
VI. La competencia del Parlamento de Canarias para aprobar la nueva regulación	Pg.40
VII. Recapitulación	Pg.42

Nota a la edición: La edición de esta colección, financiada por la Obra Social de La Caja de Canarias, amplía sustancialmente las posibilidades de difusión para los informes resultantes del proyecto Life de la Unión Europea, al tiempo que impulsa la línea editorial del Observatorio de la Reserva de Biosfera.

Los títulos siguen su orden de aparición pública y mantienen el presente formato en todos los casos, excepto el número 0, que ofrecía la propuesta definitiva de trabajo del

Life e incluía un conjunto de láminas cartográficas dirigidas a mostrar la unidad geográfica, así como el contexto socioeconómico y ambiental sobre el que se enfocaba el Life, cuya Exploración de nuevas líneas..., queda plasmada en esta colección.

El contenido de esta colección, así como la documentación complementaria, se halla disponible en: <http://www.cabildodelanzarote.com/biosfera.htm>.

*English summaries of the collection available on:
<http://www.cabildodelanzarote.com/biosfera.htm>.*

*Exploración de nuevas líneas
de Actuación, Financiación y Fiscalidad para la Reserva de Biosfera*

LA CAJA DE CANARIAS

La Obra Social de *La Caja de Canarias* ha querido prestar su ayuda y colaboración a esta iniciativa científica, con objeto de facilitar la difusión y el conocimiento de los estudios realizados por el Consejo de la Reserva de la Biosfera de Lanzarote.

Estos informes constituyen una iniciativa de investigación sin precedentes en las Islas, y sus resultados serán de gran utilidad para otras muchas regiones europeas, para toda la comunidad universitaria y para las escuelas de turismo en general.

La acción social de *La Caja de Canarias* tiene por vocación apoyar aquellos estudios científicos que contribuyen al enriquecimiento cultural, económico y científico del Archipiélago, más aún teniendo en cuenta su vinculación con el crecimiento turístico de las Islas, y de Lanzarote en particular.

*Antonio Marrero Hernández
Presidente de La Caja de Canarias*

CABILDO DE LANZAROTE

Fruto de un Convenio suscrito entre el Cabildo de Lanzarote y *La Caja Insular de Ahorros de Canarias*, se acomete la publicación de los innovadores informes elaborados al amparo del proyecto *Life Lanzarote 2001-2004: Exploración de nuevas líneas de actuación, financiación y fiscalidad para la Reserva de Biosfera*, cofinanciado por la Unión Europea. Con la aportación financiera y la colaboración técnica de *La Caja Insular de Ahorros de Canarias*, se garantiza la difusión de unos informes que pretenden seguir profundizando en la senda de contención y cualificación del crecimiento turístico que viene desarrollando el Cabildo, siendo el propósito fundamental que quienes más la demandan, las Universidades y los estudiosos, tengan acceso a esta documentación.

El cálculo del ahorro público inducido por un escenario de contención del crecimiento turístico, el análisis de las fórmulas jurídicas que posibilitan desarrollar políticas de contención en la Comunidad Autónoma de Canarias o el estudio sobre la posibilidad legal de limitar el acceso a la segunda residencia a no residentes en el marco constitucional europeo, son, entre otros, algunos de los estudios que integran la colección, conteniendo cada uno de ellos un resumen en español traducido asimismo al inglés.

La potencialidad e interés del *Life* y sus estudios deviene de su imbricación en el centro de los procesos institucionales y sociales que vienen aconteciendo y se espera que acontezcan en los próximos años. Por ello, el Cabildo de Lanzarote considera que estos informes son de gran utilidad no sólo para cualificar la reflexión que sobre estos temas acontece en la Isla, sino para contribuir a alentar el debate abierto en el Archipiélago en el mismo sentido, y que se concreta en las Directrices de Ordenación General y del Turismo promovidas por el Gobierno de Canarias.

*Enrique Pérez Parrilla
Presidente del Cabildo de Lanzarote*

SÍNTESIS DEL INFORME

Lanzarote se formula dos preguntas de difícil respuesta cuando se plantea dejar de crecer turísticamente después del año 2010.

Primera pregunta: ¿Es posible legalmente que deje de crecer el parque alojativo en la isla? Respuesta: sí, pero se necesita una Ley del Parlamento de Canarias que dé cobertura jurídica a ese objetivo.

Segunda pregunta: Si la mayor parte de la oferta alojativa pendiente de ejecutarse se encuentra en suelos urbanísticamente consolidados, siendo por lo tanto obligatorio indemnizar a sus propietarios, ¿cuánto dinero costaría dejar de crecer? Respuesta: el coste de una desclasificación drástica de la edificabilidad no desarrollada en zonas turísticas de Lanzarote, puede situarse en un margen en torno a 300,5 millones (unos 50.000 millones de pesetas).

¿Es posible desclasificar suelos urbanos en urbanizaciones turísticas de la isla en los que no resulta razonable el mantenimiento de la ordenación vigente ni se debe permitir la realización de toda la edificación prevista en los planes urbanísticos aprobados?

A esta pregunta trata de dar respuesta el Informe "Establecimiento de un marco legal para la contención del crecimiento en las zonas turísticas de Lanzarote", realizado por el jurista Enrique Jiménez Larrea para el *Life Lanzarote en la Biosfera 2001-2004: Exploración de nuevas líneas de actuación, financiación y fiscalidad para la Reserva de Biosfera*.

La respuesta al anterior interrogante es afirmativa: sí es posible desclasificar suelos urbanos en urbanizaciones turísticas. Pero han de darse dos condiciones. La primera es que se necesita un nuevo marco legal que lo permita, mediante una nueva Ley del Parlamento de Canarias. La segunda es que los derechos urbanísticos en muchos de esos suelos se encuentran consolidados, por lo que no es posible impedir su edificación sin indemnizar a sus propietarios.

1. URBANISMO “DESARROLLISTA” VERSUS URBANISMO “SOSTENIBLE”

El auge del turismo y la multiplicación de la “segunda residencia”, unido al extraordinario incremento de los nuevos desarrollos urbanísticos acaecidos en las últimas décadas, han dado lugar a un crecimiento urbanístico a ultranza conocido como urbanismo “desarrollista”. El número de viviendas, apartamentos y hoteles construidos se ha convertido, en mala hora, en un índice para medir el dinamismo y la prosperidad de un municipio o de una isla.

Pero el desarrollo no es un fin en sí mismo, sino un medio al servicio de unos fines superiores, entre los que figura la mejora de la calidad de vida de los

*Exploración de nuevas líneas
de Actuación, Financiación y Fiscalidad para la Reserva de Biosfera*

ciudadanos, que se fija ya en el Preámbulo de la Constitución de 1978. Tal mejora de la calidad de vida no se mide en términos puramente económicos. Exige armonizar la economía con la superación de los desequilibrios territoriales, la protección del medio ambiente y la salvaguarda de los valores peculiares de cada territorio. Exige, en suma, promover un desarrollo "sostenible".

Aunque la expresión desarrollo sostenible ha hecho fortuna y, en muchos lugares, se ha convertido en un tópico, no es una expresión retórica sino un modo de actuar que entraña la exigencia de replantear las relaciones del hombre con el entorno en que vive. Ello tiene una evidente proyección en el ámbito de la ordenación territorial, en cuanto ésta es la expresión de la política económica, social, cultural y ecológica de una sociedad, según la definición acuñada en la Carta Europea adoptada en Torremolinos en 1984.

Estas ideas forman parte también de los principios inspiradores de la Unión Europea, una de cuyas misiones es promover "un desarrollo armónico, equilibrado y sostenible", según se desprende del artículo 2 del Tratado Constitutivo. Este cambio de sensibilidad se refleja en el texto constitucional español de 1978 que, en una serie de preceptos, define el "orden constitucional medioambiental".

Entre esos preceptos está el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, el mandato a los poderes públicos respecto a la utilización racional de los recursos o la obligación de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para evitar la especulación. Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha puesto énfasis en la compatibilidad entre desarrollo y medio ambiente.

Los planes territoriales y urbanísticos pueden y deben adaptarse a las circunstancias cambiantes de la realidad, pero no son libres; es decir, no pueden establecer los criterios de ordenación que quieran. Hay unos condicionantes constitucionales, y otras leyes estatales y autonómicas, que vinculan al planificador y, en el caso de Lanzarote, al Cabildo Insular. Si una ley puede ser declarada inconstitucional por contraria a la Norma Fundamental, con mayor razón será obligado revisar unos planes administrativos que establecen pautas de crecimiento insostenibles y, por lo tanto, disconformes con la Constitución. En consecuencia, la sostenibilidad no es una mera opción política, sino un mandato constitucional y legal plenamente vinculante para los ciudadanos y los poderes públicos.

La preocupación por reconsiderar los planes territoriales y urbanísticos basados en el puro crecimiento cuantitativo ha empezado a calar. Esto se ha traducido en importantes decisiones encaminadas no sólo a evitar nuevos desarrollos urbanístico-turísticos, sino a frenar procesos en curso. En unos por la vía de la redefinición de sus objetivos y, en otros, incluso impidiendo su consumación mediante el establecimiento de un régimen especial de protección para el territorio en que su localización estaba prevista. Esta reconsideración de criterios está empezando a operar en España en los archipiélagos balear y canario.

2. LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN CANARIAS: LAS LIMITACIONES DEL MARCO LEGAL VIGENTE Y LAS POSIBILIDADES ABIERTAS POR LAS NUEVAS DIRETRICES DEL GOBIERNO

En Canarias, varias son las medidas adoptadas en los últimos años para frenar el crecimiento ilimitado de la oferta alojativa turística, desde la Ley de Planes Insulares de Ordenación, de 1987, hasta las Directrices de Ordenación General y del Turismo, que en estos momentos (junio de 2002) se encuentran en trámite de aprobación inicial.

Pero, ¿son suficientes las medidas adoptadas para reconducir a límites razonables las previsiones de ampliación de la oferta alojativa turística claramente sobredimensionadas?

Hasta la fecha han sido insuficientes porque no afectaban a las enormes bolsas de suelo existentes en las zonas turísticas, sin edificar todavía, pero que tienen la consideración de suelos urbanos en términos legales por su grado de urbanización, y se encuentran en proceso de ejecución urbanística.

Esta es la clave que resulta imprescindible para responder a las exigencias de una ordenación turística sostenible. El problema al que se enfrenta Lanzarote no es desclasificar suelos urbanizables, cosa que ya hizo en 1991 cuando, al entrar en vigor el Plan Insular de Ordenación, se desclasificaron unas 250.000 plazas localizadas en este tipo de suelos. La cuestión central está planteada, en Lanzarote, en la posibilidad o no de desclasificar suelos urbanos "formales", en los que no resulta razonable, porque es "insostenible", desarrollar la edificación prevista.

Pero la legislación autonómica vigente resulta extraordinariamente limitada a la hora de revisar la ordenación y el potencial de edificación contemplados en suelos urbanos. Por eso es muy importante destacar que Lanzarote ha conseguido que, en el documento provisional de las nuevas Directrices de Ordenación General y del Turismo, promovidas por el Gobierno de Canarias, se contemple la posibilidad de declarar la isla como territorio con la capacidad de carga agotada, lo que facilitaría actuar, también, sobre el suelo urbano sin edificar.

La aprobación definitiva de las nuevas posibilidades contempladas en el documento provisional de las Directrices supondría la modificación del actual régimen del suelo en algunos aspectos, e incidiría en otras materias que están reguladas hoy día por Ley. Esa aprobación (que correspondería al Parlamento de Canarias, según rotunda y reiterada doctrina del Tribunal Constitucional) sería expresión de un nuevo modelo territorial y urbanístico coherente con las exigencias y peculiaridades del Archipiélago.

3. LA PROCEDENCIA DE INDEMNIZAR COMO CONSECUENCIA DE ACTOS LEGISLATIVOS

El Informe se refiere al supuesto de desclasificación de suelos urbanos en Lanzarote: no se plantea erradicar núcleos turísticos existentes, sino impedir

*Exploración de nuevas líneas
de Actuación, Financiación y Fiscalidad para la Reserva de Biosfera*

que se consoliden procesos edificatorios en terrenos aptos para ello, por estar urbanizados y tener la consideración de urbanos, pero cuyo desarrollo no resulta ya aconsejable por criterios de sostenibilidad territorial.

En sintonía con este planteamiento, el Informe se está completando con un estudio para tratar de conocer la cuantía de las eventuales indemnizaciones económicas exigibles a las Administraciones Públicas por una restricción máxima de la construcción de las plazas alojativas previstas, sin ejecutar todavía, en suelos urbanos.

En virtud de los criterios legales consolidados, el promotor de un suelo urbano en una urbanización turística que ha cumplido los deberes urbanísticos que le impone la normativa y que se vea perjudicado por una desclasificación de suelo, deberá ser indemnizado por la reducción de aprovechamiento, excluyéndose las meras expectativas o hipotéticos beneficios futuros.

El procedimiento de valoración del aprovechamiento urbanístico reducido deberá reflejar, según el marco legal vigente, con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a los suelos afectados. Al tratarse de suelos urbanos, el valor del suelo se debería determinar, de acuerdo con la legislación básica estatal en materia de valoraciones urbanísticas, aplicando al aprovechamiento correspondiente el valor básico de repercusión en la parcela recogido en la ponencia de valores catastrales del Ministerio de Hacienda.

A falta de una información más pormenorizada de la situación, un avance del estudio antes citado, complementario de este Informe, indica que, aplicados los principios antedichos a las zonas turísticas de Lanzarote con importantes bolsas de plazas alojativas turísticas y residenciales sin construir, el coste global de una desclasificación total de la edificabilidad (turística y residencial) no desarrollada en zonas turísticas, podría situarse en torno a 300,5 meuros (unos 50.000 millones de pesetas).

SYNTHESIS OF THE REPORT

Lanzarote poses two questions that have difficult answers when restraining tourist growth after the year 2010 is contemplated.

First question: Is it legally possible to restrain accommodation offer on the island? Answer: yes, but it needs a Law from the Canarian Parliament which legally covers this objective.

Second question: If the majority of the accommodation offer that is pending execution is situated on consolidated residentially developed ground and therefore its owners have to be compensated, how much money would it cost to restrain growth? Answer: the cost of a drastic declassification of non-developed building in tourist areas of Lanzarote might be around 300,5 meuros (approximately 50.000 million pesetas).

Is it possible to declassify urban ground in island tourist resorts where it is unreasonable to maintain valid planning and where carrying out the entire foreseen building according to the approved town planning should not be allowed?

This question tries to be answered in the Report "Establishing a legal frame for growth restraint in tourist areas of Lanzarote", published by the lawyer Enrique Jiménez Larrea and requested by the Island Government of Lanzarote, for Life Lanzarote in the Biosphere 2 (2001-2004). Exploration of new lines of action, financing and taxation for the Reserve of the Biosphere.

The answer to the foregoing question is affirmative: yes, it is possible to declassify urban ground in tourist resorts. But two conditions have to be considered. The first condition is the need of a legal frame that would authorise it, by ways of a new Law by the Canarian Parliament. The second condition is that urban planning rights in many of these grounds have been consolidated, therefore it is impossible to hinder its building without compensating its owners.

1. "DEVELOPING" URBAN PLANNING VERSUS "SUSTAINABLE" URBAN PLANNING

The growth of tourism and the multiplication of "second residences" together with an extraordinary increase in new urban planning development that has taken place in the last decades have allowed extreme urban growth known as "unimpeded development". The number of built houses, apartments and hotels has unfortunately become the index with which to measure the dynamism and prosperity of a municipality or an island.

But development is not a means in itself, but a means at the service of superior **purposes**, such as the improvement of the inhabitants' life quality as stated in

Exploration of new lines

of Action, Financing and Taxation for the Reserve of Biosphere

the introduction of the 1978 Constitution. This improvement of life quality cannot be measured by mere economic terms. It demands reconciling economy by overcoming territorial unbalance, protecting the environment and safeguarding the peculiar values of each territory. Thus it demands promoting "sustainable" development.

Although the expression "sustainable development" has become well known in many places, and has also become a topic, it is not a rhetoric expression, but a way of acting that integrates the need to re-establish the relationship between mankind and his environment. This has an obvious projection on the field of economic, social, cultural and ecologic politics of society, according to the definition coined in the European Letter adopted in Torremolinos 1984.

These ideas also form part of the inspiring principles of the European Community, one of its tasks being the promotion of "harmonious, balanced and sustainable development", according to article 2 of the Constitution Treaty. This change in sensitivity is reflected in the Spanish constitutional text from 1978 which in a series of rules defines "the environmental constitutional order". One of these rules defines the right to enjoy adequate environment, and the command to public powers to rationally use resources or the obligation to regulate the use of ground according to general interests to avoid speculation. On the other hand, the Constitutional Court has emphasized the need of compatibility between development and environment.

Territorial and urban planning can and must adapt to changing circumstances of reality, but is not free, meaning that planning criteria cannot be established at one's whim. There exist constitutional determining factors, and other state and autonomous laws that bind the planner, like the Island Government in the case of Lanzarote. If a law can be declared unconstitutional because it is contrary to Fundamental Normative, for more reason will it be compulsory to revise administrative plans that establish unsustainable growth guidelines and therefore differ from the Constitution. As a consequence sustainability is not a mere political option but a constitutional and legal law plainly binding citizens and public powers.

The preoccupation to reconsider territorial and urban planning based on a purely quantitative growth has become thoroughly important. This has been translated into important decisions that would not merely avoid new urban and tourist development, but also stop already started processes. Some via redefinition of its objectives and others even hindering its accomplishment by ways of establishing a special protection regime on the territory where its situation was foreseen. This reconsideration of criteria has started to operate in Spain and in the Balearic and Canarian archipelagos.

2. MEASURES ADOPTED IN THE CANARIES: LIMITATIONS OF THE LEGAL FRAME AND POSSIBILITIES OPENED BY NEW GOVERNMENT GUIDELINES

In the Canaries various measures have been adopted in the last years to restrain unlimited growth of tourist accommodation offer, beginning with the Law of Island

Planning in 1987 and carrying on to the General and Tourist Planning Guidelines which at the moment (June 2002) are in the process of initial approval.

But are the adopted measures that are supposed to reconduct the foreseen and clearly excessive increase of tourist accommodation offer towards reasonable limits sufficient?

Until now they have been insufficient as they did not affect the enormous plots of yet unbuilt ground existing in tourist areas, which nonetheless legally bear the consideration of urban soil due to their grade of urbanisation, and which find themselves in the process of urban execution.

This is the essential key to finding an answer to the demands of sustainable tourist guidelines. Lanzarote's problem is not to declassify urban soil, this was done 1991 when the Insular town and Country Planning came into effect and 250.000 places located on such ground were declassified. The main question in Lanzarote lays in the possibility of declassifying or not declassifying "formal" urban ground in which it is unreasonable since it is "unsustainable", to develop the foreseen building.

But the prevailing autonomous legislation seems ridiculously limited as to the revision of planning and of building potential contemplated on urban soil. Therefore it is very important to emphasize that Lanzarote has succeeded in that the provisional document of the new Guidelines for General and Tourist Planning promoted by the Canarian Government considers the possibility to declare the island a territory with spent growth capacity which would also help acting upon unbuilt urban soil.

Definite approval of new possibilities considered in the provisional document of the Guidelines would mean modification of the present soil regime in some aspects, and would affect other matters which are at present controlled by Law. This approval (which would correspond to the Canarian Parliament, according to emphatic and repeated doctrine of the Constitutional Courts) would be an expression of a new territorial and urban model in line with the demands and peculiarities of the Archipelago.

3. THE PROPRIETY OF COMPENSATION AS A CONSEQUENCE OF LAWFUL ACTIONS

The Report refers to supposed declassification of urban soil in Lanzarote: there is no thought of eradicating existing tourist kernels, but of avoiding the consolidation of building processes on grounds that are apt for it, due to the fact that they are urbanised and sustain the consideration of urban, but whose development is not advisable according to the criteria of territorial sustainability.

In tune to this approach the Report is considered as a study to try and understand the total of eventual economic compensation payments that can be demanded from Public Administration in case of maximum building restraint of foreseen and not yet executed accommodation on urban soil.

In virtue of the consolidated legal criteria, the promoter of urban soil within a

tourist resort who has fulfilled the urban rules imposed by the normative and who will be harmed by a declassification of soil will have to be compensated for the cutback in the exploitation, but excluding mere future prospects or hypothetical benefits.

The process of assessment of the reduced urban exploitation will have to reflect the real market value assigned to the affected soil as exactly as possible and within the legal valid frame,. As it is a question of urban soil the value will have to be determined according to the basic state legislation in matters of urban value assessment, applying to the corresponding exploitation the basic repercussion value of the plot, stated in the report of property values of the Tax Ministry.

Lacking more detailed information of the situation, an advance of the afore mentioned study, complementary to this Report, indicates that applying the mentioned principles to the tourist areas of Lanzarote with important unbuilt plots for tourist and residential accommodation, the global cost of a total declassification of undeveloped building capacity (tourist and residential) in tourist areas could be around 300,5 meuros (approximately 50.000 million pesetas).

I. DEL URBANISMO "DESARROLLISTA" AL URBANISMO "SOSTENIBLE"

1. El extraordinario incremento de los nuevos desarrollos urbanísticos en las últimas décadas, ligados en parte al proceso de concentración de la población en las ciudades, pero también en no menor medida al auge del turismo y al singular fenómeno de la multiplicación de la "segunda residencia", ha propiciado unas pautas de ordenación que, precisamente por fomentar un crecimiento urbanístico a ultranza, se han calificado de "desarrollistas". La perspectiva del "ensanche" o la expansión urbana, con diferentes intensidades y tipologías, ha presidido el planeamiento urbanístico durante todo el período, hasta el punto de considerar el número de viviendas construidas en un municipio como un índice para medir su dinamismo y su prosperidad.

2. La cuestión es demasiado compleja para despacharla en un puñado de afirmaciones categóricas y no es nuestro propósito abordarla aquí ni siquiera en una somera aproximación. Nos limitaremos a señalar que el desarrollo no es un fin en sí mismo, sino un medio al servicio de unos fines superiores, entre los que figura la mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos. La consecución de este objetivo, que se marca ya en el Preámbulo de la Constitución de 1978, exige bastante más que procurar la mejora del nivel de vida, medido en términos puramente económicos. Exige armonizar el crecimiento de la economía con la superación de los desequilibrios territoriales, la protección del medio ambiente y la salvaguardia de los valores peculiares de cada territorio. Exige, en suma, promover un desarrollo "sostenible".

3. El concepto de "desarrollo sostenible" fue introducido en 1987 por el informe sobre "Nuestro Futuro Común", elaborado por la Comisión mundial del medio ambiente y de desarrollo (denominado "Informe Brundtland", en honor a su presidenta)¹. Se define como "el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (pág. 67). Esta expresión comprende dos ideas fundamentales, como se explica en el propio documento:

- el concepto de "necesidades", la disparidad de situaciones entre sociedades ricas y pobres, y la necesidad de atender prioritariamente la posición de estas últimas.
- la idea de las contradicciones generadas por los patrones del desarrollo vigente, -la articulación de la tecnología y la organización social- con relación a una evolución sostenible de los seres vivos en el planeta capaz

*Desarrollo sostenible
es el que satisface
las necesidades
de la generación presente
sin comprometer
la capacidad
de las generaciones
futuras de satisfacer
sus propias necesidades*

¹ El texto en español fue editado por Alianza Editorial, Madrid 1987.

*Si una ley
puede ser declarada
inconstitucional,
con mayor razón será
obligado revisar unos
planes administrativos
que establecen
pautas de crecimiento
contrarias
a la Constitución*

de satisfacer las necesidades de las generaciones futuras.

4. Aunque sus implicaciones reales estén resultando difíciles de asumir, en cuanto suponen el abandono de pautas de comportamiento muy arraigadas, la expresión ha hecho fortuna, y se ha convertido casi en un tópico, con lo que se corre el riesgo de vaciarla de contenido. Sin embargo, el desarrollo sostenible no es una expresión retórica que se incorpora al acervo del lenguaje sino un modo de actuar que entraña, entre otras exigencias, la de replantear las relaciones del hombre con el entorno en que vive, de modo que los sistemas creados por aquél se adapten a las condiciones naturales del entorno y no a la inversa. Ello tiene una evidente proyección en el ámbito de la ordenación territorial, en cuanto ésta es la expresión de la política económica, social, cultural y ecológica de una sociedad, según la conocida definición acuñada en la Carta Europea adoptada en Torremolinos en 1984. Lo mismo puede decirse de la ordenación urbanística, que es ordenación del territorio concretizada a la escala reducida de un término municipal.
5. Estas ideas, ampliamente asumidas y difundidas por las instancias internacionales más solventes, forman parte también de los principios inspiradores de la Unión Europea, una de cuyas misiones es promover "un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad" (art. 2 del Tratado Constitutivo). En esta línea, "las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible" (art. 6 del mismo Tratado). Fruto de estas ideas han sido los sucesivos Programas Medioambientales de la Unión Europea. El V Programa se titula precisamente "Hacia un desarrollo sostenible".
6. En el propio texto constitucional español de 1978 se refleja claramente este cambio de sensibilidad en un conjunto de preceptos (arts. 45, 46 y 47) que, con acierto, han sido calificados como definitorios del "orden constitucional medioambiental". Entre ellos figura el reconocimiento del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el mandato de utilización racional de todos los recursos naturales dirigido a los poderes públicos, la protección del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y la obligación de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para evitar la especulación. El Tribunal Constitucional, desde sus primeras sentencias, puso énfasis en la necesidad de compatibilizar y armonizar el desarrollo con el medio ambiente (STC 64/1982), para lograr un "desarrollo sostenible, equilibrado y racional" (STC 102/1995, FJ 4). Incluso en relación con la vigente Ley estatal 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones, que, según todas las apariencias, se sitúa todavía en una perspectiva puramente "desarrollista", al establecer una presunción favorable al carácter urbanizable del suelo, el Alto Tribunal acaba de declarar que esa decisión no implica en forma alguna "una preterición de los valores ambientales a favor del desarrollo económico" (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 15).
7. La existencia de los preceptos constitucionales mencionados pone de relieve que los criterios de ordenación territorial y urbanística no son jurídicamente indiferentes ni se pueden establecer con absoluta libertad por los poderes

públicos en cada caso competentes. La potestad de planeamiento es, desde luego, "innovativa", en cuanto puede y debe adaptarse a las circunstancias cambiantes de la realidad, pero no es "libre", en el sentido de que puedan adoptarse cualesquiera criterios de ordenación ni, menos aún, en el de que pueda prescindirse de toda ordenación. Hay unos condicionantes constitucionales, que son vinculantes para el planificador y, por encima de él, para los legisladores, estatal y autonómicos.

8. A este respecto, debe subrayarse el papel clave que están llamados a desempeñar las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos, en su ámbito competencial correspondiente, para concretar y hacer efectivos los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución. Si una ley puede ser declarada inconstitucional por contraria a los mandatos de la Norma Fundamental, con mayor razón será obligado revisar unos planes administrativos que establecen unas pautas de crecimiento contrarias a aquélla o a las leyes aprobadas en su desarrollo. La "sostenibilidad" no es hoy una mera opción política, sino un mandato constitucional y legal plenamente vinculante para los ciudadanos y los poderes públicos.

9. La preocupación por reconsiderar los criterios de ordenación urbanística basados en el puro crecimiento cuantitativo ha empezado a calar en los últimos años y se ha traducido ya en importantes decisiones (algunas de rango legislativo) encaminadas no solamente a evitar nuevos desarrollos en determinados ámbitos, sino también a frenar procesos en curso, en unos casos por la vía de la redefinición de sus objetivos y en otros, incluso, impidiendo su consumación mediante el establecimiento de un régimen especial de protección para el territorio en que su localización estaba prevista. Por razones que son fáciles de comprender, este cambio de sensibilidad se ha producido, antes que en otros, en aquellos territorios en que el crecimiento ha sido más acelerado y en los que, por sus peculiaridades, la falta de contención de las constantes presiones urbanizadoras y edificatorias entraña mayores riesgos desde el punto de vista de la preservación del equilibrio territorial.

10. Así ha ocurrido en España en los archipiélagos balear y canario. No es una casualidad que los problemas de que vamos a ocuparnos aquí y el debate correspondiente se hayan suscitado preferentemente en esos territorios, cuyas características les dotan de un mayor atractivo, pero también de una mayor fragilidad frente a los procesos de transformación urbana. La propia Ley estatal 6/98, antes citada, reconoce abiertamente esa peculiaridad al prever que "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 de la propiedad del suelo 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" (Disposición Adicional Cuarta). Aquí se reconoce con absoluta claridad que las exigencias de "sostenibilidad" son más acusadas en unos territorios cuya capacidad de desarrollo está limitada por sus condiciones naturales.

11. En ambas comunidades insulares, los poderes públicos han sido sensibles a

La "sostenibilidad" no es hoy una mera opción política, sino un mandato constitucional y legal plenamente vinculante para los ciudadanos y los poderes públicos

estas exigencias y han reaccionado con la aprobación de medidas, de diferente alcance, encaminadas a reconducir, dentro de unos márgenes razonables, procesos de urbanización en curso, aunque con diverso grado de ejecución. Tales medidas han generado ya una abundante litigiosidad, bien es cierto que centrada en las consecuencias jurídicas de los cambios de ordenación y no en el propio cambio de criterio, quizá porque se tiene conciencia de que esos cambios no sólo son posibles, sino que están plenamente justificados.

II. LA SITUACIÓN EN CANARIAS

A. LAS MEDIDAS ADOPTADAS

12. La crisis del modelo de desarrollo basado en un crecimiento ilimitado de la oferta alojativa turística y en el consumo voraz de recursos naturales se ha hecho sentir, aunque algo tardíamente, en el archipiélago desde finales de la década de los 80. El primer paso importante en esta dirección lo dio la Ley 1/1987, de 13 de marzo, creando la figura de los Planes Insulares de Ordenación con la finalidad de establecer un marco de referencia integrador de los criterios generales de ordenación del territorio en cada isla, evitando que dicha ordenación fuera la resultante de la mera yuxtaposición del planeamiento urbanístico municipal, sin coherencia ni visión de conjunto alguna. La citada Ley configura los Planes Insulares como "instrumentos de planificación territorial y urbanística en la Comunidad Autónoma de Canarias". Este doble carácter se añadió un tercero por la Ley 12/1994, el de "Planes de Ordenación de los Recursos Naturales" (PORN), conforme a la legislación estatal aplicable a esta figura.

13. Este carácter polivalente de los Planes Insulares se mantiene y refuerza en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, que atribuye a dicha figura de planeamiento, entre su contenido necesario, el establecimiento de previsiones específicas sobre "capacidad máxima" y "límites" de la oferta alojativa (en materia de usos turísticos), lo que lleva implícita la introducción del criterio, fundamental para la implantación de un modelo de desarrollo sostenible, de "capacidad de carga" del sistema insular.

14. En la misma línea, el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, establece que los Planes Insulares son "instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de la isla y definen el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible" (art. 17). El papel fundamental desempeñado por estos Planes en las islas que cuentan con este instrumento de ordenación es tan evidente que no parece necesario insistir aquí sobre él.

Pero sí es importante destacar que el citado Texto Refundido pone especial énfasis en la afirmación del objetivo o valor básico del desarrollo sostenible como principio informador de las actuaciones públicas en estas materias (arts 2 y 3).

A la vista de sus preceptos, se puede afirmar rotundamente que la opción por el desarrollo sostenible ha dejado de ser en Canarias una opción puramente

La opción por el desarrollo sostenible ha dejado de ser en Canarias una opción puramente política para convertirse en un mandato legal, inequívocamente positivado en la legislación autonómica

En 1999 se aprueba la Revisión del PIOT de 1991 con el objetivo principal de “ganar tiempo para la reflexión” y propiciando la reconversión de usos turísticos a usos residenciales

política para convertirse en un mandato legal, inequívocamente positivizado en la legislación autonómica.

15. El cambio de sensibilidad favorable a la reconsideración de los criterios de ordenación territorial se ha manifestado también en diversas iniciativas adoptadas en los últimos años por el Parlamento y el Gobierno de Canarias, así como por algunas Entidades locales. Entre ellas, sin pretensión exhaustiva, cabe destacar las siguientes:

- 1) La formulación por el Cabildo Insular de Lanzarote y la aprobación por el Gobierno de Canarias, de un Plan Insular de Lanzarote, con determinaciones innovadoras en cuanto a la desclasificación de planes parciales turísticos (más de doscientas mil plazas), y el establecimiento de techos y ritmos de crecimiento de la oferta alojativa contenida en el planeamiento urbanístico municipal.

El PIOT aprobado por el Gobierno de Canarias en 1991 adopta unos nuevos criterios para la estructura de la Isla, respecto a la ordenación territorial y urbanística anterior, delimita el suelo máximo para los núcleos de población turística en base a las clasificaciones y reclasificaciones del suelo rústico, y derivado de ello, fija unos límites cuantitativos máximos de plazas alojativas turísticas por municipios y núcleos de población turística, teniendo en cuenta el planeamiento vigente, y siempre con los límites de evitar generar indemnizaciones. Ello era estrictamente necesario por cuanto se partía de un planeamiento urbanístico inconexo, desarticulado y sobredimensionado y formulado con criterios de desarrollo cuantitativo y cualitativo contrarios al interés general de la Isla.

Por otra parte, y dado ese potente subsistema de planes parciales y especiales en Lanzarote, se establece, para dichos planes, una intensidad máxima del uso turístico (el 50% de la edificabilidad total), y se establecen criterios de referencia homogéneos y equitativos de distribución del resto de los derechos edificatorios.

Y, por otra parte, para viabilizar el nuevo modelo territorial se establece además una programación limitativa en cuanto a los ritmos de implantación de usos, considerados en término de plazas alojativas turísticas y residenciales, aspecto clave del PIOT.

De este modo el PIOT de 1991, de acuerdo con las previsiones consideradas entonces verosímiles y razonables (dentro de la limitación de evitar indemnizaciones), estableció una programación del desarrollo de la edificabilidad hasta el año 2002.

Unos años más tarde, en 1997, la asunción por el Cabildo Insular de Lanzarote, a través de la *Estrategia Lanzarote en la Biosfera*, plantea la ineludible necesidad de revisar el PIOT para fijar nuevos objetivos estratégicos de desarrollo sostenible, más ambiciosos de los anteriormente contemplados, para evitar o contener la acelerada degradación de la Isla.

En 1999 se aprueba por el Gobierno de Canarias la Revisión del PIOT de 1991 con el objetivo principal de "ganar tiempo para la reflexión" contenido, sin reducción de los aprovechamientos urbanísticos reconocidos, el ritmo de ejecución de la plazas alojativas turísticas previstas en el PIOT de 1999, y limitando la nueva oferta alojativa turística a las instalaciones hoteleras, fijando una nueva programación para el periodo 1999-2010, y propiciando la reconversión de usos turísticos a usos residenciales (se estima que aproximadamente generan la mitad de impacto ambiental con relación a las plazas hoteleras).

El Decreto 4/2001 adopta medidas cautelares consistentes en la suspensión por un año de los instrumentos de planeamiento urbanístico que incidan sobre el uso turístico

2) La Resolución del Parlamento de Canarias, en su sesión plenaria de los días 18 y 19 de octubre de 2000, sobre adopción de las medidas precisas para garantizar el desarrollo sostenible y equilibrado de las diferentes islas, así como sobre la necesidad de acometer el proceso de implantación de un modelo canario de desarrollo sostenible, prestando especial atención al desarrollo turístico en el marco de una perspectiva general de diversificación de la actividad económica.

3) La iniciativa del Gobierno de Canarias, el pasado mes de abril de 2001, de promover la firma, por las tres esferas territoriales del archipiélago, de un documento denominado "Compromiso por el Desarrollo Sostenible de Canarias". En el borrador inicial de este documento se hace un análisis de la situación por sectores, para cada una de las islas y la general del archipiélago, se justifica la necesidad y oportunidad de un cambio, en clave de desarrollo sostenible, se definen los instrumentos, se fijan criterios de actuación para cada sector y se propone la adopción de medidas conjuntas, por las Instituciones autonómicas e insulares.

4) La aprobación del Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que el Gobierno regional acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, conforme a lo previsto en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales, antes citado. El preámbulo del Decreto destaca como "finalidad última" de las Directrices "la articulación de las actuaciones necesarias para garantizar el desarrollo sostenible y equilibrado de Canarias", así como definir los criterios de carácter básico de ordenación y gestión de uno o varios recursos naturales, fijar los objetivos y estándares generales de las actuaciones con relevancia territorial y establecer estrategias de acción territorial para la definición del modelo territorial básico, articulando las distintas actuaciones sobre la base del equilibrio territorial y la complementariedad de los instrumentos de ordenación territorial, con especial consideración del sector turístico, como componente capital de la economía canaria. Este Decreto no se limita a acordar la formulación de las Directrices, sino que, para facilitar la consecución de los objetivos mencionados, adopta también una serie de medidas cautelares consistentes en la suspensión, por el plazo de un año (ampliable hasta un máximo de dos) de los instrumentos de planeamiento urbanístico habilitados para clasificar y calificar suelo, que incidan sobre el uso turístico (Planes Territoriales Parciales, Planes Generales y Normas Subsidiarias, Planes Parciales), así como proyectos de urbanización y otorgamiento de licencias de establecimientos turísticos alojativos o de ampliación de los

Las previsiones de crecimiento desmesurado de la oferta turística fundamentan la necesidad de analizar sus consecuencias sobre el bienestar y calidad de vida de la población residente

existentes, con las salvedades que expresamente se establecen. La eficacia de estas medidas ha sido suspendida por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Auto de 25 de mayo de 2001), por supuesta falta de cobertura legal.

5) El propio Gobierno de Canarias ha dejado en suspenso, por Decreto 126/2001, de 28 de mayo, la vigencia de las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación (salvo el de Lanzarote) y de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico. El preámbulo del Decreto, justifica la suspensión, porque las previsiones de crecimiento desmesurado de la oferta turística (de 354.131 a 596.368 plazas, en un periodo no superior a tres años) "fundamenta la necesidad imperiosa de analizar las consecuencias que un crecimiento de esta envergadura tiene sobre el bienestar y calidad de vida de la población residente, las repercusiones sociales en el empleo, la inmigración, la formación y las territoriales y medioambientales". Unos días después, el 5 de junio, el propio Gobierno regional aprueba un nuevo Decreto, el 127/2001, definiendo el objeto, el contenido documental y el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación.

6) El Parlamento de Canarias ha aprobado, el pasado 23 de julio, la Ley 6/2001, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, con la finalidad fundamental de adoptar una serie de medidas cautelares durante el periodo preciso para la formulación y aprobación de las citadas Directrices de Ordenación General y del Turismo. También se adoptan medidas definitivas en relación con las licencias urbanísticas para establecimientos turísticos, otorgadas con anterioridad a la Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo. Las medidas cautelares más importantes son las siguientes:

- a) Suspensión de la vigencia de las determinaciones relativas al uso turístico de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.
- b) Consecuentemente con ello, la suspensión de la aprobación de instrumentos de ejecución urbanística (sistemas de actuación y proyectos de urbanización), de la concesión de autorizaciones previas (art. 24 de la Ley 7/1995) y de licencias urbanísticas, referidas siempre al uso turístico.
- c) Suspensión de aprobación del planeamiento general municipal, en cuanto a las determinaciones relativas al uso turístico.
- d) Suspensión de la aprobación del planeamiento municipal de desarrollo, en cuanto a las determinaciones relativas al uso turístico.

Las referidas medidas cautelares tienen las excepciones contempladas en su artículo 2.4 (hoteles de categorías superiores ligados a determinados equipamientos de ocio y salud y hoteles de máxima categoría, entre otras).

7) El Gobierno de Canarias ha redactado recientemente el documento de Avance de Directrices de Ordenación General (julio-septiembre de 2001), como el núcleo básico de la potestad planificadora de la Comunidad Autónoma y cúspide del sistema de planeamiento insular, con el objetivo básico de avanzar en la consecución de la sostenibilidad en todo el ámbito territorial insular.

Como instrumento de ordenación general, de acuerdo con el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, identifica el alcance normativo de sus determinaciones, para su aplicación práctica, precisando las que son Normas de Aplicación Directa (NAD), Norma Directiva (ND), o Recomendación (R).

Identifican seis temas que, interdependientes entre sí, consideran básicos, sobre los que se articulan, denominándolos “ejes estructurales”:

- El valor estratégico del Patrimonio Natural Canario.
- El uso generalizado de las energías renovables y del reciclaje.
- Sostenibilidad territorial y densidad urbana.
- El protagonismo del transporte colectivo; su implicación territorial.
- La cohesión social y el pleno empleo: factores determinantes de la sociedad sostenible.
- Territorio y actividad económica: hacia un modelo sostenible.

En lo que hace referencia al Eje 3: Sostenibilidad territorial y densidad urbana, se plantean políticas de contención del crecimiento que tiendan a eludir la urbanización y la edificación dispersa o el consumo injustificado de nuevos suelos, orientando las actuaciones hacia la recuperación, rehabilitación o reforma de urbanizaciones y edificaciones preexistentes o a la colmatación y densificación de los espacios vacantes, en suelos residenciales ya urbanos y en los suelos urbanizables, con destino turístico, en los que no se haya concluido su ejecución material, (hasta las 50 viviendas/Ha o 0,55 m² c/m² , o más).

En lo que hace referencia al Eje 6: Territorio y actividad económica: hacia un modelo sostenible, se pretende la reorientación futura del desarrollo turístico, priorizando otras variables que el crecimiento cuantitativo: el valor añadido por visitante, la calidad y la rentabilidad, la diversificación y cualificación de los servicios complementarios, el papel recualificador de los recursos naturales, la formación profesional y empresarial, y su contribución a la cohesión social, etc.

Se sostiene que la evolución del número de plazas alojativas en el conjunto de las islas, que se fijarán en el Documento definitivo, como referencia, dependerá del comportamiento de una serie de variables e indicadores, entre los que se señalan: la evolución de la demanda internacional; la priorización de la sustitución de planta obsoleta; los indicadores relativos a la evolución de los recursos naturales, los residuos sólidos, las aguas residuales, y la contaminación atmosférica; el estado de los atractivos naturales y culturales y de la oferta complementaria de las zonas turísticas;

*En cuanto
a la sostenibilidad
territorial se tenderá
a políticas que eluden
la urbanización dispersa
o el consumo
injustificado de nuevos
suelos*

Los planes insulares tienen asignada la función de establecer el modelo de desarrollo turístico de cada isla, indicando, entre otras, previsiones de ordenación supramunicipal

el grado de implantación de los sistemas de calidad global en instalaciones y en gestión la disponibilidad de población activa residente cualificada; y el ratio de población turística/población residente.

8) El Gobierno de Canarias ha elaborado simultáneamente a las Directrices de Ordenación General, un Documento de Avance de las Directrices de Ordenación del Turismo (julio 2001), como Directrices de Ordenación Sectorial.

En dicho Documento se establecen pautas de actuación, con vocación de permanencia, que se quieren incorporar a dicho instrumento de ordenación territorial-sectorial, como "condiciones generales de crecimiento del sector", sobre la base de la sostenibilidad. Entre ellas se debe destacar:

a) Se marca como uno de los objetivos de las Directrices, el de establecer las condiciones para determinar los ritmos y límites de crecimiento del sector turístico, y, en su virtud, se asigna a los Planes Insulares la función de establecer el modelo de desarrollo turístico de cada isla, indicando, entre otras previsiones de ordenación supramunicipal:

- Los límites del crecimiento cuantitativo de la oferta turística alojativa, en términos globales, para el conjunto de la isla, en función de los siguientes indicadores:

1º presión demográfica: dos sub-indicadores, porcentaje de no canarios sobre población residente, y porcentaje de plazas turísticas sobre población residente.

2º empleo: porcentaje de parados.

3º consumo de agua: lit./día, turísticas, o lit./día/residentes.

4º consumo de energía: kw./hora/turista.

5º producción de residuos: kg./habitantes/día.

6º seguridad ciudadana: nº efectivos/1000 hab.

7º sanidad pública: nº de camas/1000 hab.

8º movilidad: nº de viajeros/km. Recorrida en transporte regular de viajeros.

- La distribución territorial de la oferta turística por municipios, áreas o zonas.

- El ritmo de crecimiento cuantitativo de la capacidad turística alojativa turística.

- Los criterios y condiciones para la delimitación de las zonas aptas para el nuevo desarrollo turístico.

- Los criterios y condiciones para la sectorización de suelos urbanizables turísticos.

- La exclusión de áreas, zonas o municipios en los que no se permita nuevos crecimientos de la capacidad turística alojativa,

cuando se justifique:

Life Lanzarote 2001-2004

- 1º La incompatibilidad del crecimiento con la sostenibilidad.
- 2º La condición de zona saturada (exceso de oferta, por ocupación media anual inferior al 60%).
- La reducción de la capacidad alojativa en áreas, zonas o municipios, a través de:
 - 1º mejora de la calidad
 - 2º reconversión
 - 3º diversificación
 - 4º transformación de usos
- La zonificación de ámbitos a rehabilitar (vinculada a los estándares mínimos del Decreto 10/2001).
- La categorización de la oferta turística.

b) Se encomienda al planeamiento municipal, general y de desarrollo el establecimiento de determinaciones referidas a:

- La suficiencia de infraestructuras, recogida de residuos y de movilidad.
- La catalogación de recursos paisajísticos.
- El establecimiento de la densidad máxima de los suelos turísticos, mediante un estándar mínimo de m² /plaza alojativa.
- La prohibición de nuevos desarrollos turísticos en suelos mixtos, turísticos-residenciales, en los que el uso turístico presente menos del 30% de la edificabilidad total o de la superficie de las parcelas.
- La obligada declaración de fuera de ordenación de los usos turísticos en los ámbitos señalados anteriormente.

Las medidas normativas ya adoptadas y las previstas podrían contribuir a la consecución de la sostenibilidad en toda la isla si no existieran problemas de inviabilidad a corto plazo

B. ALCANCE LIMITADO DE LAS MEDIDAS

16. Al margen de las medidas cautelares, de duración temporal limitada, las medidas normativas y de planificación de vigencia indefinida ya adoptadas, y las previstas en los Avances de las Directrices de Ordenación General y en las Directrices de Ordenación del Turismo podrían seguramente, contribuir, de forma eficaz, a largo plazo, a la consecución de la sostenibilidad en todo el ámbito territorial insular, si no existieran problemas de inviabilidad a corto plazo en Lanzarote, y si consiguieran trasladarse y vincular a los procesos decisionales de los distintos operadores jurídicos con trascendencia territorial, urbanístico, ambiental y turístico.

Pero no hay duda que tienen un alcance limitado, y son, por su espectro y

La evolución de la planta alojativa insular va a depender de la consolidación de las previsiones contenidas en las bolsas de suelos ya clasificadas existentes, diseminadas por las zonas turísticas y consideradas como urbanas

contenido, aún insuficientes para reconducir en Lanzarote, a corto y medio plazo, a umbrales razonables la actual dinámica de desarrollo cuantitativo del turismo insular con incidencia negativa en todas las variables de indicadores de sostenibilidad que se consideran claves, como el aumento de la densidad demográfica, la presión edificatoria, el aumento de la movilidad motorizada, la presión sobre los recursos naturales, la presión sobre los espacios naturales protegidos y sobre la biodiversidad, etc.

Ello es así porque en Lanzarote la evolución de la planta alojativa insular definitiva no va a depender ya sustancialmente del alcance de los futuros desarrollos de suelos con destino turístico cuya planificación, urbanización, dimensionamiento y programación de ritmos ahora se restringe o contiene, a partir de techos cuantitativos, (en Lanzarote no se contemplan nuevos planes desde 1987), sino de la consolidación o no de todas las previsiones contenidas en las bolsas de suelos ya clasificadas existentes, sin edificar o edificadas parcialmente, diseminadas por todas las zonas turísticas insulares, y consideradas como urbanas, en términos jurídico formales y materiales, por su grado de urbanización, e integradas en planeamientos de desarrollo "en ejecución". Es esta realidad ineludible, lo que constituye, de forma irrefutable, el mayor factor de riesgo de la insostenibilidad insular.

Nos referimos a ámbitos, clasificados y calificados de forma sobredimensionada en usos turísticos pero también en usos residenciales para segunda residencia (realidad insuficientemente contemplada en las Directrices de Ordenación del Turismo), mediante ordenaciones urbanísticas de ámbito local o zonal, formuladas al margen de un planeamiento general municipal enmarcado en una ordenación territorial-insular, obviando sus implicaciones territoriales, medioambientales y sectoriales, y, hoy, en diversas fases de urbanización y edificación.

De ahí que sea necesario ensanchar el espectro de las posibilidades de actuación, a corto, medio y largo plazo sobre dichos ámbitos de suelos urbanos, algunas de las cuales apuntamos en el presente informe, centrándonos específicamente en las cuestiones técnico-jurídicas que se suscitan inicialmente ante la hipótesis de una necesaria desclasificación y recalificación de suelos urbanizados.

17. El propio presidente del Gobierno de Canarias, en declaraciones hechas pocas semanas antes de la aprobación de la citada Ley 6/2001, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y turismo, subrayaba que esa Ley no tenía otra pretensión que la de articular las "medidas mínimas de contención del crecimiento necesarias para permitir la redacción de las Directrices" (Territoriales), pero que el verdadero problema, "la encrucijada vital a la que nos enfrentamos hoy los canarios", es "desarrollar nuestra economía de manera sostenible y duradera, y ello es imposible e incompatible en un marco de aumento acelerado de la oferta alojativa, que necesita para su rentabilidad un crecimiento imposible del número de turistas y que provoca un incremento de la población, por inmigración, cuando no sólo no tenemos el territorio ni los recursos económicos suficientes para atender esa demanda, sino que, con ese modelo dañamos irreversiblemente el escenario natural, cultural y social, el territorio y la sociedad que constituyen nuestro atractivo como destino turístico,

"la base de sustentación de nuestra economía y nuestro bienestar" (*La Voz*, 26 de junio de 2001).

Life Lanzarote 2001-2004

18. Se impone, pues, la necesidad de avanzar en la reconsideración de los criterios de ordenación, más allá de la adopción de medidas parciales o de la moratoria en la ejecución de determinadas actuaciones. Para ello, es necesario explorar previamente las posibilidades y limitaciones del actual marco jurídico.

Cada sociedad debe diseñar su propio camino y marcar su ritmo, a sabiendas de que ese modelo no se implanta de golpe sino a través de un proceso que debe ser abierto y participativo

III. LAS LIMITACIONES DEL MARCO JURÍDICO VIGENTE

19. Como se dice en el borrador de "Compromiso por el Desarrollo Sostenible de Canarias", que antes hemos citado, "no existe un único o universal modelo de sociedad sostenible al que debamos dirigirnos, ni existen principios absolutos que marquen el sendero". Cada sociedad debe diseñar su propio camino y establecer su propio ritmo, a sabiendas de que ese modelo no se implanta de golpe, mediante un acto legislativo, sino que se persigue a través de un proceso, que debe ser abierto y participativo.

20. Ahora bien, ese proceso puede y debe estar jalónado de una serie de hitos entre los que las decisiones legislativas han de ocupar, sin duda, un lugar destacado. En efecto, las leyes son la expresión jurídica primordial de las decisiones políticas de mayor relevancia para la organización de la vida en comunidad. Reflejan el "deber ser", las pautas de comportamiento que se consideran adecuadas para la consecución de los objetivos políticos democráticamente establecidos. Al mismo tiempo, ofrecen seguridad (jurídica) a los agentes públicos y privados que se mueven en un determinado ámbito, y hacen previsibles las consecuencias de las actuaciones de unos y otros. Por consiguiente, aunque las leyes no transformen por sí solas la realidad, sería ingenuo minimizar su importancia como requisito o presupuesto para esa transformación, siempre que, naturalmente, exista la voluntad política de aplicarlas.

21. En este orden de consideraciones, conviene hacer una reflexión sobre las limitaciones del marco jurídico vigente para revisar los actuales criterios de ordenación territorial y urbanística, así como para prevenir o encauzar razonablemente las consecuencias que derivarían de esa revisión.

A. LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN DEL SUELO URBANO

22. La legislación española sobre régimen del suelo y ordenación urbana se ha caracterizado hasta ahora por regular el proceso urbanizador y edificatorio como una secuencia de actuaciones que culminan precisamente con la terminación de las edificaciones construidas con arreglo al planeamiento y a la licencia que las ampara. A partir de ese momento, entran en juego los deberes de conservación y, eventualmente, rehabilitación, para mantener las edificaciones existentes en las condiciones adecuadas de seguridad, ornato y salubridad. Es cierto que siempre se han admitido operaciones de reforma interior para la remodelación de tejidos urbanos deteriorados, y que sobre este tipo de actuaciones la legislación autonómica reciente está poniendo cada vez más énfasis, pero también lo es que esas operaciones en ningún momento

ponen en cuestión la clasificación del suelo como "urbano", lo cual es perfectamente comprensible, ya que su propósito es mejorar la calidad de vida (urbana) en los ámbitos objeto de la actuación.

23. Para decirlo con otras palabras, un suelo que ya se ha convertido en "urbano" por estar urbanizado y edificado puede y debe ser objeto de las actuaciones necesarias para conservar en condiciones adecuadas tanto la urbanización como las edificaciones existentes. Ello puede exigir la realización de operaciones de gran envergadura, equivalentes (si no más complejas) a las que se llevan a cabo para la transformación de suelos urbanizables, que, tras las obras correspondientes, se convierten en urbanos. Pero esas operaciones no ponen en cuestión la clasificación del suelo. A lo sumo, pueden determinar que los ámbitos afectados se consideren "suelo urbano no consolidado", de modo que su régimen jurídico sea sustancialmente idéntico al de los suelos urbanizables.

24. La coherencia de esta regulación parece difícilmente cuestionable. Un suelo que, por una situación histórica consolidada o por una decisión racional de transformarlo adoptada por el planeamiento y ejecutada conforme a él, ha adquirido la naturaleza de "urbano", la debe mantener indefinidamente, aunque se lleven a cabo sobre él operaciones de remodelación o renovación, sin perjuicio de que la importancia de las mismas pueda incidir sobre su categorización como "no consolidado", a efectos de los deberes legales que recaen sobre los propietarios (en particular, los de urbanización y equidistribución).

25. No se trata, obviamente, de hacer tabla rasa de los tejidos urbanos existentes, para "desurbanizarlos". Se podrán mejorar esos ámbitos para hacerlos más habitables, lo que puede conllevar la sustitución de determinados usos con el consiguiente impacto sobre el medio (por ejemplo, emplazar un parque público en la anterior localización de una industria), pero no se pondrá en cuestión la clasificación del suelo como urbano.

26. Esta realidad o "facticidad" del suelo urbano, que está, por decirlo así, en la naturaleza de las cosas (es tópica la afirmación de que esa clase de suelo es "reglada" y no "discrecional"), ha dejado en penumbra otra vertiente del régimen de lo urbano, que adquiere singular importancia desde la perspectiva de la "sostenibilidad" de la ordenación urbanística. Nos referimos a la existencia de suelos que son "formalmente" urbanos, por cumplir los requisitos legales aplicables (en concreto, por tener determinados elementos de urbanización: viales, abastecimiento de agua, etc.), pero que no lo son "materialmente", porque aún no están edificados. La configuración del proceso urbanizador y edificatorio como un continuo irreversible hasta llegar a la consolidación de la edificación, no impide, desde luego, los cambios de ordenación (alterando usos, intensidades y tipologías) por vía de modificación o revisión del planeamiento, pero parece imposibilitar cualquier reconsideración de aquélla, que implique la desclasificación de esos suelos. Esa desclasificación atentaría contra el carácter "regulado" del suelo urbano.

27. Sin embargo, éste es el punto clave que resulta imprescindible abordar para dar cumplida respuesta a las exigencias de una ordenación urbanística

El problema está en la posibilidad de desclasificar suelos urbanos "formales" en los que no resulta razonable el mantenimiento de la ordenación vigente

El análisis de la jurisprudencia pone de relieve que no hay dificultad para cambiar la ordenación urbanística en vigor por los procedimientos de modificación o revisión o por decisión del propio legislador

sostenible. Porque el problema no estriba en la desclasificación de suelos urbanizables, admisible sin duda alguna en el marco de la legislación vigente, con independencia de las consecuencias indemnizatorias que pueda conllevar. El problema está en la posibilidad o no de desclasificar suelos urbanos "formales", en los que no resulta razonable, porque es "insostenible", el mantenimiento de la ordenación vigente ni, por consiguiente, se debe permitir la iniciación del proceso edificatorio, hasta su total consumación.

28. El análisis de la jurisprudencia reciente, constitucional y ordinaria pone de relieve que no hay, en principio, dificultad alguna para cambiar la ordenación urbanística en vigor, por los procedimientos de modificación o revisión del planeamiento legalmente previstos o, incluso, por decisión del propio legislador, por razones de protección de la naturaleza o, sencillamente, por la reconsideración de un modelo de desarrollo territorial que ya no se estima adecuado. Tales cambios de ordenación pueden afectar:

- a suelos urbanizables, cualquiera que sea la situación en que se encuentren: a) sin Plan Parcial aprobado; b) con Plan Parcial aprobado pero no ejecutado; c) con Plan Parcial en curso de ejecución. La situación puede tener trascendencia a la hora de determinar si procede o no indemnizar y cuáles son los conceptos a tener en cuenta para su determinación, pero no impide la reclasificación del suelo

- a suelos no urbanizables (o rústicos), en los que se establezca un régimen de protección más estricto que el previsto por el planeamiento modificado. Aquí también se pueden plantear problemas indemnizatorios, pero no es cuestionable, en principio, la facultad de reforzar la protección

29. El problema estriba en si la desclasificación puede afectar al suelo urbano. El supuesto que interesa considerar es, como ya hemos dicho, el del suelo urbano que ha adquirido esa condición en ejecución del planeamiento, por haber sido urbanizado con arreglo a él (art. 8.b. de la Ley 6/1998 y concordantes de la legislación autonómica, en concreto, art. 50.b. del Texto Refundido de Canarias). En tal situación se encontrarán los suelos urbanizables que hayan sido urbanizados en ejecución del correspondiente Plan Parcial o instrumento de desarrollo equivalente. En la hipótesis de que la urbanización esté completada y se haya hecho conforme al proyecto de urbanización aprobado, no hay duda de que estos suelos deben considerarse urbanos, ya que tal clasificación es reglada, según jurisprudencia constante.

30. Al estar urbanizados, pero aún no edificados, puede pensarse o bien en un cambio de ordenación que reduzca las densidades previstas o bien, incluso, en su posible desclasificación, para preservarlos del proceso edificatorio. La primera hipótesis no suscita dificultad alguna, ya que está dentro de las posibilidades innovativas del planeamiento. Cuestión distinta son las consecuencias indemnizatorias a que la misma pueda dar lugar.

31. En la segunda hipótesis, el suelo urbano pasaría a ser no urbanizable ("rústico", en la terminología de la legislación canaria). En el marco normativo vigente, ésa sería, en efecto, la única posibilidad desclassificatoria, ya que, por razones obvias, carecería de sentido la reclasificación de suelos urbanos como

urbanizables. Pero la reconsideración del régimen de esos suelos para incluirlos en la clase de rústicos o no urbanizables plantea, en toda su agudeza, la contradicción conceptual a que antes hemos hecho referencia. A nuestro juicio, no se debe descartar la admisibilidad de esa hipótesis, incluso dentro del marco normativo vigente. Pero habría que buscar una justificación suficiente en cada caso y, desde luego, la desclasificación tendría un cierto carácter de excepcionalidad. De ahí que resulte necesario establecer una cobertura legal expresa, no sólo para dar seguridad jurídica a las instituciones y a los agentes privados, ante el previsible surgimiento de conflictos, sino también para delimitar el problema y ofrecer mecanismos jurídicos para su solución.

32. Esa nueva regulación podría consistir en el establecimiento de nuevas categorías de suelo, adecuadas a las características de las islas y aptas para permitir opciones desclasificadorias intermedias, frente a la única y abrupta posibilidad desclasificatoria actual, consistente en la atribución de carácter rústico a terrenos formalmente urbanos. Esa posibilidad de enriquecer la actual clasificación del suelo (introduciendo nuevas clases) y la categorización del mismo (previendo nuevas categorías dentro de cada clase) está, sin duda, dentro del ámbito competencial del legislador autonómico (en el fondo así se han desarrollado las distintas categorías del suelo rústico), y así lo razonaremos al final de este Informe. Con base en esos nuevos criterios se podría establecer una "escala" de posibilidades de actuación, aplicable en función de las circunstancias concretas de cada caso. Un esquema aproximativo de las distintas hipótesis a considerar podría ser el siguiente:

- a) suelos urbanos que se reclasifican como rústicos (no urbanizables) por razones de protección. En este caso, sería necesario, por razones de coherencia, adoptar las medidas necesarias para atenuar el impacto de la urbanización existente sobre un territorio que se declara protegido
- b) suelos urbanos que se reclasifican como rústicos, permitiéndose actuaciones edificatorias de bajo impacto (viviendas unifamiliares u hoteles en parcelas de la superficie mínima que se establezca)
- c) suelos urbanos que pasan a estar clasificados en alguna de las nuevas clases que se establezcan
- d) suelos urbanos que mantienen esa clasificación, pero en los que se revisan las densidades, para propiciar una edificación más difusa
- e) suelos urbanos que se mantienen con la ordenación actual

33. En el marco del presente Informe, deliberadamente general, no parece necesario ir más allá de este enunciado de los diferentes supuestos. Baste señalar que, mediante la introducción de esos criterios complementarios de clasificación y categorización del suelo, la legislación autonómica puede establecer una "graduación" de las diferentes posibilidades de actuación de la cuestión sobre el difícil problema de la responsabilidad derivada de actos legislativos, a la luz de la jurisprudencia constitucional y ordinaria. A lo que allí se dice nos remitimos ahora para evitar reiteraciones innecesarias. Si las medidas legislativas que se adopten tienen mucho más rica y variada de la que parece

Al estar urbanizados pero no edificados puede pensarse en un cambio de ordenación que reduzca las densidades previstas o bien en su posible desclasificación para preservarlos del proceso edificatorio

Esa nueva regulación podría consistir en el establecimiento de nuevas categorías de suelo, adecuadas a las características de las islas y aptas para permitir opciones desclasificadorias intermedias

deducirse de la rígida y compartimentada clasificación del suelo como urbano y rural (no urbanizable). Por otra parte, lógicamente, las consecuencias indemnizatorias serían diferentes en cada caso.

B. LA NECESARIA REFLEXIÓN SOBRE LOS CRITERIOS INDEMNIZATORIOS

34. Otro aspecto sobre el que también parece conveniente incitar a la reflexión es el de los criterios aplicables para la determinación de las indemnizaciones que puedan ser procedentes. Es difícil el problema de la responsabilidad derivada de actos legislativos, a la luz de la jurisprudencia constitucional y ordinaria. Si las medidas legislativas que se adopten tienen consecuencias indemnizatorias, habrá que partir de los criterios indemnizatorios actuales para prever el alcance de esas consecuencias.

35. Ahora bien, en el terreno de la política legislativa en el que ahora nos estamos moviendo, parece pertinente extender el debate a los criterios para determinar la cuantía de las indemnizaciones, porque la regulación actual y su interpretación jurisprudencial puede ser objeto de revisión. En efecto, partiendo de la premisa de que la reconsideración de la ordenación aplicable a suelos formalmente urbanos esté plenamente justificada, no parece muy razonable que la indemnización a satisfacer a los afectados incluya el lucro cesante, que es lo que, resulta, en definitiva, de la determinación de su cuantía por el valor del aprovechamiento urbanístico, que ya no puede materializarse en edificación. La cuestión es muy compleja y aquí no pretendemos más que esbozarla. Que se debe indemnizar por el denominado "daño emergente" (gastos realizados devenidos inútiles) es algo que nadie podrá seriamente discutir. Pero no es tan evidente que, además, haya que abonar el valor de un aprovechamiento que ya no se podrá traducir en edificabilidad. Ese es, desde luego, el criterio legal en vigor, pero no es inamovible.

36. Cualquier intento de generalizar es arriesgado, porque las circunstancias de cada caso pueden ser muy diferentes. Pero, si se plantea el problema en los términos que venimos haciéndolo, no se puede dejar de lado este importante aspecto de la cuestión, que también está muy condicionado por una tradición de práctica legislativa y administrativa caracterizada por el rechazo a la adopción de cualquier medida que tenga consecuencias indemnizatorias. La premisa de que se ha partido casi siempre es que, si hay que indemnizar, será por decisión judicial, pero no porque el legislador o la Administración hayan decidido deliberadamente adoptar medidas con consecuencias indemnizatorias directas.

37. Si ahora se asume, como resulta exigible por los imperativos constitucionales de sostenibilidad, la necesidad de adoptar medidas de esa índole, a sabiendas del coste que pueden tener, no es descabellado proponer que se objetiven los criterios para fijar las indemnizaciones y que en su determinación se busque un equilibrio entre los intereses públicos y privados en presencia. Máxime cuando es notorio que muchas de las situaciones que ahora se trata de reconducir han sido el resultado de unas pautas "desarrollistas" irreflexivas, con una gran dosis de discrecionalidad en la clasificación del suelo como urbanizable (y, posteriormente, urbano).

38. A este respecto, conviene recordar que la legislación de régimen local permite la revocación, sin indemnización, de licencias ya otorgadas cuando se produzca un cambio de las circunstancias objetivas, mientras que, si la revocación está motivada por un cambio (subjetivo) en los criterios de apreciación, es obligatoria la indemnización. Con todos los matices jurisprudenciales que se quieran, que no es éste el momento de reseñar, parece bastante prudente sostener que ese mismo criterio se aplique en los supuestos en que la alteración de la ordenación venga impuesta no por razones subjetivas o de oportunidad sino por el cumplimiento de unas exigencias constitucionales vinculantes para los poderes públicos y, por tanto, perfectamente objetivables.

39. Queden aquí esbozadas estas reflexiones con el único propósito de suscitar un debate sobre tan importante cuestión, aún a sabiendas de que las posibilidades que tiene el legislador autonómico para incidir sobre ella son limitadas, ya que la competencia para establecer el régimen general de la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos corresponde al Estado. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha reconocido que "las Comunidades Autónomas también pueden establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de coherenciar y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada" (sentencia 164/2001, FJ 47). Así, pues, algo puede decir en esta materia el legislador autonómico, sobre todo por tratarse de un problema de ordenación territorial y urbanística tan específico como el que aquí nos ocupa.

40. En resumen, el marco normativo vigente permite reconsiderar la ordenación aplicable tanto a los suelos urbanizables como a los urbanos, si bien respecto de estos últimos las posibilidades de actuación están muy limitadas por la rigidez de los criterios de clasificación. Cabe, sin duda, la alteración de los usos y la reducción de sus intensidades, pero manteniendo la condición de suelo urbano y sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias derivadas de la reducción del aprovechamiento. La única posibilidad de desclasificación consiste en atribuir a estos suelos la condición de rústicos, lo que puede estar justificado en algún caso, pero en otros muchos planteará problemas conceptuales de difícil solución. De ahí que sea recomendable ensanchar las posibilidades de actuación mediante la introducción de nuevas clases de suelo y de nuevas categorías dentro del suelo urbano que permitan graduar o adaptar el régimen urbanístico aplicable a las características de cada actuación, superando el esquematismo y la compartmentación de la legislación vigente.

La premisa de la que se ha partido casi siempre es que, si hay que indemnizar, será por decisión judicial, pero no porque el legislador o la administración hayan decidido adoptar medidas directas

Las comunidades autónomas también pueden establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa

IV. POSIBLE CONTENIDO DE LA NORMATIVA QUE SE PROPONE

41. Las líneas generales del contenido de la legislación regional que podría dictarse para establecer nuevas determinaciones vinculantes sobre ámbitos y zonas insulares urbanizadas con potencial crecimiento alojativo turístico o de segunda residencia, así como para autorizar a los organismos competentes para actuar sobre ellas, serían las siguientes:

- 1) Definición y regulación de las nuevas clases de suelo y/o de las nuevas categorías que se establezcan dentro de la clase de suelo urbano.
- 2) Tipología de los ámbitos y zonas a las que sería aplicable la nueva regulación y delimitación de las que actualmente quedarían incluidas. Lo estarían en principio:
 - a) Zonas turísticas ordenadas por el planeamiento urbanístico municipal con anterioridad a la formulación y aprobación del planeamiento insular y que ya han sido objeto de urbanización conforme a aquél.
 - b) Zonas de nuevo desarrollo turístico alojativo, con planeamiento parcial ejecutado en todo o en parte, pero cuyas previsiones iniciales necesitan ser reconsideradas en función de criterios de sostenibilidad. En este grupo estarían:
 - los ámbitos de actuación que, en su totalidad o parcialmente, no sean idóneos para la implantación de los usos residenciales o turísticos previstos en el planeamiento en vigor y que, por ello, no conviene que se consoliden materialmente como suelo urbano, aunque hayan sido total o parcialmente urbanizados.
 - los ámbitos en que se haya producido una incompatibilidad sobrevenida, en todas o algunas de sus previsiones, con los criterios de sostenibilidad insular o municipal establecidos con posterioridad y que, por ello, requieren una limitación de su capacidad alojativa potencial en áreas o subzonas determinadas.
 - los ámbitos incluidos en zonas que deben considerarse saturadas, con exceso de oferta, conforme a los criterios establecidos o que se establezcan.

3) Definición de las medidas de sostenibilidad que podrían adoptarse y autorización a los poderes públicos competentes para adoptar las que consideren adecuadas en su ámbito respectivo. Eventualmente, para casos que estén claramente identificados y en los que resulte urgente la adopción de esas medidas, su aplicación inmediata podría decidirse directamente por la Ley.

4) Establecimiento de los criterios para determinar las indemnizaciones que sean procedentes como consecuencia de las medidas adoptadas y regulación de mecanismos de concertación o acuerdo amigable con los propietarios afectados, para evitar, en lo posible, el planteamiento de conflictos en vía judicial.

La necesidad de una ley de cabecera viene impuesta por tratarse de una regulación que afecta al derecho de propiedad, en cuanto se modifique la clasificación del suelo y el régimen de derechos y deberes de los propietarios

V. RANGO NORMATIVO EXIGIBLE PARA INTRODUCIR LA REGULACIÓN PRETENDIDA

42. Los cambios en los criterios de ordenación se pueden introducir, lógicamente, por vía de modificación o revisión del planeamiento existente. Pero, si se quiere establecer una nueva regulación del suelo, introduciendo clases adicionales y/o nuevas categorías dentro de las clases existentes, e incorporar criterios precisos de actuación en función de las exigencias de sostenibilidad, autorizando a los poderes públicos competentes para que adopten las medidas adecuadas a las circunstancias de cada caso, es necesaria una disposición con rango de Ley.

43. La necesidad de una Ley de cabecera viene impuesta por tratarse de una regulación que afecta al derecho de propiedad, en cuanto se modifique la clasificación del suelo, y el régimen de los derechos y deberes de los propietarios. En el primer aspecto, es importante recordar que, como antes hemos señalado, la vigente Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, ha previsto expresamente la posibilidad de que en los archipiélagos balear y canario se introduzcan peculiaridades relativas a la clasificación del suelo 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.

44. En un intento de síntesis, que no pretende ser exhaustiva, la necesidad de una norma con rango de ley para adoptar medidas de "sostenibilidad" territorial, que supongan nuevos criterios de clasificación del suelo o la desclasificación de superficies urbanizables (e, incluso, urbanas), afectando a derechos de contenido patrimonial deriva de las siguientes consideraciones:

- a) La clasificación del suelo afecta al estatuto de la propiedad y ésta es una materia que debe regularse por ley, al menos en sus aspectos básicos (art. 33.2 de la Constitución).
- b) La definición de supuestos en que procede la indemnización y el establecimiento de los criterios para determinar su cuantía también debe hacerse por norma de rango legal, tanto si el fundamento de la indemnización es la garantía expropiatoria (art. 33.3 de la Constitución), como si es la responsabilidad del propio legislador (art. 139.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).
- c) Las medidas propuestas pueden incidir sobre otras materias que

actualmente están reguladas por ley, por lo que sería necesaria una norma del mismo rango para modificar esa regulación.

45. Además de la obligada regulación legal de estas cuestiones, por ser materias reservadas a la ley o estar actualmente reguladas por normas de este rango, conviene recordar que la Ley puede regular cualquier otra, porque no hay límite a la potestad legislativa (no hay nada parecido a una "reserva reglamentaria"), como ha recordado el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones. En el supuesto que aquí nos ocupa, parece plenamente justificado que la adopción de un conjunto de medidas encaminadas a la implantación de un nuevo modelo de ordenación territorial y urbanística, acorde con las exigencias constitucionales de "sostenibilidad" a que antes hemos hecho referencia, se haga mediante normas de rango legal y no a través de simples preceptos reglamentarios. La Ley cumple una función "estructural" frente al carácter más bien efímero o contingente que suelen tener las normas reglamentarias. En nuestro caso, no se trata de hacer frente a determinados problemas urbanísticos coyunturales, sino de sentar las bases de unos nuevos criterios de ordenación, que marquen un cambio de rumbo para el desarrollo armónico del archipiélago.

No se trata de hacer frente a problemas urbanísticos, sino de sentar las bases de unos nuevos criterios de ordenación que marquen un cambio de rumbo para el desarrollo armónico del archipiélago

La competencia de redacción de la nueva ley corresponde al legislador autonómico en cuanto esa regulación vendría a implantar un determinado "modelo" territorial

VI. LA COMPETENCIA DEL PARLAMENTO DE CANARIAS PARAAPROBAR LANUEVAREGULACIÓN

46. Sentada la necesidad de instrumentar la regulación propuesta mediante una norma con rango de ley, la cuestión que falta por responder es si esa Ley habrá de ser dictada por el legislador estatal o por el autonómico. A la vista de la jurisprudencia constitucional, la respuesta es categórica: en cuanto esa regulación vendría a implantar un determinado "modelo" territorial la competencia corresponde al legislador autonómico.

47. La primera sentencia constitucional que abordó frontalmente el significado de la ordenación del territorio fue la 149/1991, de 14 de julio, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley estatal de Costas de 28 de julio de 1988. En esta sentencia, citando otra anterior (la STC 77/1984), se afirma que la ordenación del territorio "tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial" (FJ 2) y se añade que la ordenación del territorio es "más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud", como pone de relieve la definición contenida en la carta europea de ordenación del territorio, que la Sentencia cita: "expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad".

48. La Sentencia 36/94, de 10 de febrero precisa que "el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo". Esta sentencia:

- Configura claramente la competencia de ordenación del territorio como una competencia de coordinación de las actuaciones de todas las entidades públicas que inciden sobre aquél.
- Vincula con toda naturalidad a esa materia la planificación, como técnica típica para la consecución de los objetivos de la ordenación del territorio.
- Considera que esos instrumentos de ordenación son tanto los de ordenación territorial como los urbanísticos, sin que introduzca diferencia alguna entre ellos a estos efectos.
- Reconoce que hay otras entidades públicas cuyas competencias inciden sobre el territorio, pero puntualiza que desde estos ámbitos

competenciales no puede llevarse a cabo una actividad de ordenación de los usos del suelo, porque éste es el contenido específico de la competencia de ordenación del territorio. Es evidente que, al hacer esta afirmación, la Sentencia está aludiendo a las competencias del Estado con incidencia territorial (carreteras, puertos, aeropuertos, etc.).

49. En consecuencia, el establecimiento de criterios sustantivos para la ordenación del territorio, los instrumentos para llevar a cabo esa ordenación y los mecanismos de concertación entre las diversas Entidades cuyas actuaciones tienen incidencia territorial, es una competencia de las Comunidades Autónomas con un contenido de enorme amplitud, aunque debe ejercerse respetando las competencias constitucionales del Estado.

50. En lo que aquí interesa, habida cuenta de que las medidas legislativas propuestas podrían afectar al régimen del suelo, el legislador canario tendría que respetar el estatuto básico de la propiedad definido en la legislación estatal (Ley 6/98, sobre régimen del suelo y valoraciones). Pero ello no obsta para que incida sobre la clasificación del suelo y los derechos y deberes de los propietarios de las diferentes clases. Puede hacerlo en la medida en que esa regulación contribuya a la definición del concreto "modelo" territorial y urbanístico que la Comunidad Autónoma se haya propuesto implantar. El Tribunal Constitucional, que ya insistió en la sentencia 61/1997 (sobre la Ley estatal del suelo de 1992) en la imposibilidad de que el legislador estatal fijase un determinado modelo territorial, por ser competencia de las Comunidades Autónomas, ha declarado recientemente (Sentencia 164/2001, sobre la citada Ley 6/98), que "la competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas" (FJ 4). Según la sentencia, "una de esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana", si bien dentro del respeto a las "condiciones básicas" reguladas por el Estado.

51. En relación con la clasificación tripartita del suelo, el Alto Tribunal, en la misma sentencia, ha respaldado la competencia estatal para regularla, pero con un carácter puramente "instrumental" para la configuración de los distintos estatutos de la propiedad urbana. Esta afirmación "en nada limita la competencia de las Comunidades Autónomas para fijar y regular, a efectos de planificación o gestión, otras clasificaciones de suelo distintas y superpuestas a las anteriores" (FJ 27). Ante esta rotunda doctrina constitucional, no parece correcto interpretar literalmente la disposición adicional 4^a de la Ley estatal 6/98, en cuanto prevé la posibilidad de que en los territorios insulares se puedan establecer criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables, por las peculiaridades del hecho insular. Aunque la disposición no mencione el suelo urbano, es razonable sostener que también en esta clase de suelo podrá el legislador autonómico establecer una regulación propia, cuando ello venga justificado por las circunstancias. Si el Tribunal Constitucional no ha limitado la competencia autonómica para establecer otras clases de suelo o categorías dentro de las clases existentes, no parece defendible que esa limitación haya venido impuesta por la legislación estatal.

La competencia legislativa sobre urbanismo permite a las comunidades autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad y servirse de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas

VII. RECAPITULACIÓN

1. El extraordinario incremento de los nuevos desarrollos urbanísticos en las últimas décadas, ligado en parte al proceso de concentración de la población en las ciudades, pero también en no menor medida al auge del turismo y al singular fenómeno de la multiplicación de la "segunda residencia", ha propiciado unas pautas de ordenación que, precisamente por fomentar un crecimiento urbanístico a ultranza, se han calificado de "desarrollistas". La perspectiva del "ensanche" o la expansión urbana, con diferentes intensidades y tipologías, ha presidido el planeamiento urbanístico durante todo el período.
2. El desarrollo no es un fin en sí mismo, sino un medio al servicio de unos fines superiores, entre los que figura la mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos. La consecución de este objetivo, que se marca ya en el Preámbulo de la Constitución de 1978, exige bastante más que procurar la mejora del nivel de vida, medido en términos puramente económicos. Exige armonizar el crecimiento de la economía con la superación de los desequilibrios territoriales, la protección del medio ambiente y la salvaguardia de los valores peculiares de cada territorio. Exige, en suma, promover un desarrollo "sostenible".
3. El desarrollo sostenible no es una expresión retórica que se incorpora al acervo del lenguaje, sino un modo de actuar que entraña, entre otras exigencias, la de replantear las relaciones del hombre con el entorno en que vive, de modo que los sistemas creados por aquél se adapten a las condiciones naturales del entorno y no a la inversa. Ello tiene una evidente proyección en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.
4. La potestad de planeamiento es, desde luego, "innovativa", en cuanto puede y debe adaptarse a las circunstancias cambiantes de la realidad, pero no es "libre", en el sentido de que puedan adoptarse cualesquiera criterios de ordenación ni, menos, aún, en el de que pueda prescindirse de toda ordenación. Hay unos condicionantes constitucionales, que son vinculantes para el planificador y, por encima de él, para los legisladores, estatal y autonómicos. A este respecto, debe subrayarse el papel clave que están llamados a desempeñar las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos, en su ámbito competencial correspondiente, para concretar y hacer efectivos los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución
5. La preocupación por reconsiderar los criterios de ordenación urbanística basados en el puro crecimiento cuantitativo ha empezado a calar en los últimos años y se ha traducido ya en importantes decisiones (algunas de rango legislativo) encaminadas no solamente a evitar nuevos desarrollos en determinados ámbitos, sino también a frenar procesos en curso, en unos casos

por la vía de la redefinición de sus objetivos y en otros, incluso, impidiendo su consumación mediante el establecimiento de un régimen especial de protección para el territorio en que su localización estaba prevista. Por razones que son fáciles de comprender, este cambio de sensibilidad se ha producido, antes que en otros, en aquellos territorios en que el desarrollo ha sido más acelerado y en los que, por sus peculiaridades, la falta de contención de las constantes presiones urbanizadoras y edificatorias entraña mayores riesgos desde el punto de vista de la preservación del equilibrio territorial. Así ha ocurrido en España en los archipiélagos balear y canario.

6. El cambio de sensibilidad favorable a la reconsideración de los criterios de ordenación territorial se ha manifestado ya en diversas iniciativas adoptadas en los últimos años por el Parlamento y el Gobierno de Canarias, así como por algunas Entidades locales. Las medidas adoptadas podrán contribuir eficazmente a la consecución de sus objetivos, pero son, sin duda, insuficientes para reconducir a límites razonables unas previsiones de ampliación de la oferta alojativa turística claramente sobredimensionadas. En particular, las medidas no afectarán directamente a las enormes bolsas de suelos existentes en zonas turísticas insulares, todavía sin edificar, pero que tienen la consideración de suelos urbanos en términos jurídico-formales, por su grado de urbanización, y se encuentran, también formalmente, en proceso de ejecución urbanística.

7. Este es el punto clave que resulta imprescindible abordar para dar cumplida respuesta a las exigencias de una ordenación urbanística sostenible. Porque el problema no estriba en la desclasificación de suelos urbanizables, admisible sin duda alguna en el marco de la legislación vigente, con independencia de las consecuencias indemnizatorias que pueda conllevar. El problema está en la posibilidad o no de desclasificar suelos urbanos "formales", en los que no resulta razonable, porque es "insostenible", el mantenimiento de la ordenación vigente ni, por consiguiente, se debe proceder a la iniciación del proceso edificatorio, hasta su total consumación.

8. El marco normativo vigente permite reconsiderar la ordenación aplicable tanto a los suelos urbanizables como a los urbanos, si bien respecto de estos últimos las posibilidades de actuación están muy limitadas por la rigidez de los criterios de clasificación. Cabe, sin duda, la alteración de los usos y la reducción de sus intensidades, pero manteniendo la condición de suelo urbano y sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias derivadas de la reducción del aprovechamiento. La única posibilidad de desclasificación consiste en atribuir a estos suelos la condición de rústicos, lo que puede estar justificado en algún caso, pero en otros muchos planteará problemas conceptuales de difícil solución. De ahí que sea recomendable ensanchar las posibilidades de actuación mediante la introducción de nuevas clases de suelo y de nuevas categorías dentro del suelo urbano que permitan graduar o adaptar el régimen urbanístico aplicable a las características de cada actuación, superando el esquematismo y la compartmentación de la legislación vigente.

9. Las líneas generales del contenido de la legislación regional que podría dictarse para establecer nuevas determinaciones vinculantes sobre ámbitos y zonas insulares urbanizadas con potencial crecimiento alojativo turístico o de segunda residencia, así como para autorizar a los Organismos competentes

para actuar sobre ellas, serían las siguientes: 1) Regulación de las nuevas clases de suelo y/o de las nuevas categorías dentro de la clasificación existente; 2) Tipología de los ámbitos y zonas a las que sería aplicable la nueva regulación y delimitación de las que actualmente quedarían incluidas; 3) Adopción de medidas de sostenibilidad directamente por la propia Ley para determinados ámbitos en que se considere necesario y autorización a los poderes públicos competentes para adoptarlas en su ámbito respectivo; 4) Criterios para determinar las indemnizaciones que sean procedentes y mecanismos de concertación o acuerdo amigable con los propietarios afectados.

10. La regulación anterior debería establecerse necesariamente por una norma con rango de Ley, ya que afectaría al derecho de propiedad, supondría la modificación del actual régimen del suelo en algunos aspectos e incidiría sobre otras materias que actualmente están reguladas por Ley. En cuanto esa regulación sería expresión de un nuevo "modelo" territorial y urbanístico que responda a las exigencias y peculiaridades del archipiélago, su aprobación correspondería sin duda alguna al Parlamento de Canarias, según rotunda y reiterada doctrina del Tribunal Constitucional.