

INFORME QUE EMITE JOSÉ LUIS RIVERO CEBALLOS
(miembro del Gabinete Científico de la Reserva de la Biosfera de Lanzarote)
SOBRE EL PROYECTO DE LEY DEL SUELO
1 diciembre 2016

Antecedentes.

El informe que se emite ha sido motivado por el acuerdo del Pleno del Cabildo de 1 de julio de 2016, por el que se solicita del Gabinete Científico de la Reserva de la Biosfera de Lanzarote “opinión experta” sobre el Anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias.

El 7 de julio de 2016 se informó al Gabinete Científico de tal acuerdo. En esta reunión, tras deliberación, el Gabinete decidió establecer un conjunto de preguntas referidas al anteproyecto y sobre las que existían dudas. El Gabinete Científico no ha vuelto a reunirse desde entonces y, por tanto, no ha acordado informe alguno.

Se ha recibido un documento firmado por cuatro, y posteriormente, cinco miembros del Gabinete Científico, sin que hubiera existido, como se ha dicho, reunión ni debate. En numerosas ocasiones he insistido en la necesidad de debatir el asunto que nos ocupa. Sin éxito.

De esta forma, y tras tener conocimiento de que el documento de los cinco miembros del Gabinete Científico se enviaría a este Consejo, envío un informe, con el deseo de despejar algunos extremos y colaborar en la formación de la voluntad del Consejo.

1. Sostenibilidad, capacidad de acogida y capacidad de carga.

Es bien conocido que el término “sostenible” o “sustentable” se refiere a la necesidad de graduar el uso de determinados recursos en el proceso de producción y distribución de bienes o servicios. Su importancia se deriva de la llamada a ejercitar el principio de precaución en la toma de decisiones económicas.

Se ha señalado con frecuencia que se trata de equilibrar tres dimensiones: ambiental, social y económica. Tal equilibrio es un retroceso sobre la intención holística del concepto “sostenible”. Sin embargo, ha sido comúnmente aceptada. Por otra parte, el concepto de equilibrio es improcedente e inaplicable. El conjunto social no es equilibrado, ni tiende al equilibrio. Los procesos de transformación en la naturaleza no guardan un sentido de la autocontención ni ejercitan el principio de precaución. Entre otras razones porque la naturaleza no sabe que es naturaleza.

La sostenibilidad es antes que nada una idea genérica que llama la atención e inspira la dirección de la toma de decisiones, pero no es un concepto operativo, salvo que se dé

prioridad absoluta a la conservación de los recursos denominados naturales sobre cualquier otro objetivo. De ahí que no pueda ser utilizado directamente como criterio de evaluación, está en otra categoría.

Según se dice en el documento presentado por los colegas, la sostenibilidad depende, al parecer, de la capacidad de carga y de acogida. Estos son los criterios operativos. Pero si el concepto de sostenibilidad no puede inspirar nada desde la perspectiva operativa, los de capacidad de carga y de acogida tienen limitaciones evidentes.

Paso por alto el salto en el vacío que supone considerar que pueden aplicarse unos conceptos que proceden de lo “físico” a lo “social”. Esto, desde luego, es mucho pasar, porque cómo admitir que un conjunto de personas que pasan la mayor parte de su tiempo en unos cuantos metros cuadrados (hablo de personas y no hablo de la isla-territorio, porque la isla-territorio ni siquiera sabe que es una isla) son como una furgoneta con una carga máxima. Entrando en la lógica propiamente dicha de estos conceptos, el intento de establecer límites cuantitativos o umbrales, resulta altamente problemático, entre otras razones operativas porque las técnicas utilizadas aún dejan mucho que desear, si es que no han parado su progreso desde hace años.

Siguiendo la lógica de las Directrices Generales de Ordenación y el Turismo, “*la capacidad de carga de la zona turística afectada, entendida como el conjunto de factores que permiten el uso turístico de una zona sin un declive inaceptable de la experiencia obtenida por los visitantes, una excesiva presión sobre los recursos turísticos de la misma, una alteración ecológica, territorial y paisajística inaceptables, ni una afección excesiva sobre la sociedad residente, y disponiendo de los equipamientos, servicios e infraestructuras generales precisos para el desarrollo de la actividad y de la población de servicios que demande.*” [Directriz 25]. Como queda bien claro en el texto, la ambigua definición conduce a la valoración discrecional, cuando no arbitraria. ¿Qué es una alteración inaceptable; una afección excesiva; una excesiva presión? ¿Todos los servicios que demanden? Y lo mejor ¿qué es un declive inaceptable de la experiencia obtenida por los visitantes? Nada de esto puede ser aplicado al escrutinio razonado, salvo que se considere que la idea de quien hace el análisis es la única válida: sólo unos cuantos deciden los umbrales de capacidad de carga y acogida, lo que es sostenible y lo que no lo es.

Con un deseo loable de precisar más, la Directriz 25 señala diversos contenidos de la capacidad de carga que, obviamente, conducen a un berenjenal notable, sin que consiga aclarar nada. Véase la bibliografía al respecto y la conclusión no puede ser más clara: demasiada responsabilidad sobre los hombros de técnicas tan débiles.

El peligro de usar términos tales como sostenibilidad, capacidad de carga o de acogida, como arma arrojadiza, cuando conviene, es que terminan por perder su carácter sugerente y estratégico, tornando de arma arrojadiza en bumerán.

De esta suerte, utilizar estos conceptos para, en un salto mortal con medio tirabuzón y patada a la luna conceptual, hacer afirmaciones tajantes sobre el Proyecto de Ley resulta, cuanto menos, un ejercicio de sobreactuación. Si se actúa con prudencia, no puede pedirse a determinados conceptos más de lo que pueden dar.

Lo que sí es exigible a un documento emitido por un Gabinete Científico es que figure explícitamente cuál es la proposición fundamental que guía el análisis, en nuestro caso, del Proyecto de Ley. Esta es:

La crisis económica ha desestabilizado la composición de objetivos que había presidido la realidad económica y social de Canarias en el período 1995-2007. Mientras el crecimiento económico y el empleo se han deteriorado considerablemente, la gestión del suelo ha fracasado, manteniendo durante la crisis los mismos obstáculos e ineficiencias del período de expansión económica, teniendo entonces un comportamiento procíclico. Siendo esto así, se trata de diseñar un nuevo *trade off* de objetivos. El Proyecto de Ley propone una composición de objetivos socialmente aceptables y posibles.

En lo que sigue justificaremos tal proposición y nos detendremos a determinar cuáles son las vías de progreso del texto legal.

1. El pretendido consenso de principios del siglo XXI

1.1. Una aproximación a la visión de Canarias.

Antes que recurrir a conceptos no operativos, tales como sostenible, capacidad de carga o de acogida, la metodología debe partir de una perspectiva bien distinta. Un método de análisis que parte de la evidencia de que las personas tienen intereses diferentes y no por esto son unos legítimos y otros ilegítimos o injustos. También debe considerarse que los intereses están en conflicto y siempre desequilibrados. De esta suerte, podemos elegir una metodología que explique razonablemente bien la realidad bajo el principio de parsimonia. En lo que sigue propongo tal ejercicio.

Si tomamos como referencia el período 1995-2007, esto es, la fase expansiva de la economía, algunos aprendizajes de entonces merecen ser recordados.

De forma sintética observo, quizás me equivoque, que hay tres objetivos (no “tres dimensiones”) que las sociedades insulares persiguen:

Objetivo 1. Parte de la sociedad persigue fundamentalmente el crecimiento económico. Los negocios y la renta que se deriva del crecimiento, se consideran como un objetivo prioritario para una parte de la población; si me permiten la generalización, se trata de empresarios y, en general, inversores. No necesariamente se trata de grandes ahorradores, que apuestan por mantener un ritmo de crecimiento económico relativamente alto. Es cierto que algunos incentivos fiscales del REF están relacionados con este objetivo.

Objetivo 2. Otra parte de la población da prioridad al empleo permanente hasta la edad de jubilación y, en términos generales, al pleno empleo. Parece evidente que los ocupados que desean más horas de trabajo y los parados están interesados en una demanda de trabajo creciente que permita alcanzar el objetivo del pleno empleo.

Objetivo 3. Un último grupo, pone el bienestar (elementos de la vida buena) por delante de cualquier otro objetivo. Forma parte de este objetivo la protección de los recursos naturales, adoptando como prioridad la responsabilidad de legar a los ciudadanos del futuro la dotación recibida. Es posible que los asalariados con contrato por tiempo indefinido y los funcionarios, además de los empresarios cuya actividad se relaciona con el medio ambiente, sean proclives al mantenimiento estricto de la dotación de recursos naturales, en cuanto que están en condiciones de priorizar el valor de legado.

Creo que no podemos discernir cuál de estos objetivos resultaría ilegítimo desde la perspectiva social. Probablemente, si se preguntara a cualquiera de los grupos si considera a los otros dos objetivos como indeseables, la respuesta, en general, sería negativa. Hago la excepción de los partidarios del decrecimiento para todos (y no sólo para ellos).

El problema no es pues que existan objetivos indeseables, el problema es que todos son en cierta forma deseables.

En realidad, el problema es doble porque la persecución de los tres objetivos tiene **límites** y, además, existen **incompatibilidades** entre ellos. Decimos que tienen límites porque aunque una de estas partes de la sociedad tuviera el poder suficiente para maximizar su objetivo, despreciando los deseos de los demás, no podría alcanzarlo. Y, además, todos tienen algún grado de incompatibilidad entre ellos. Veamos.

El crecimiento económico tiene límites diversos (Objetivo 1), entre otros, el agotamiento de los recursos en los que se sustenta o la imposibilidad de sostenibilidad del crecimiento siempre sometido a las recesiones económicas, cuando no a las crisis (los que tenemos algunos años recordamos la terrible recesión de principios de los setenta, la de principios de los ochenta, la de principios de los noventa, y, por supuesto, la crisis que comenzó en 2007). Además, el crecimiento económico no garantiza el de la renta per cápita.

Recuérdese lo que ha ocurrido con la convergencia de la economía de Canarias respecto de las regiones europeas y españolas (en términos del PIB *per cápita*, desde finales de los noventa la economía de Canarias se aleja de la media española y comunitaria).

Entre otros recursos, el crecimiento económico se alimenta del territorio. Pero, al tiempo, este es un legado. El problema es que no sabemos cuáles son las prioridades de las generaciones futuras, así que nos imponemos la autolimitación de tomar decisiones sobre el territorio basadas en la prudencia. En su versión radical, la oposición a la maximización del crecimiento económico, que se sitúa en el ámbito del Objetivo 3, implica el crecimiento negativo o cero, lo que estaría en abierta contradicción con el pleno empleo.

También el pleno empleo tiene límites en sí mismo y contradicciones con los otros objetivos. El pleno empleo es inalcanzable en Canarias desde finales de los años sesenta del pasado siglo (no merece consideración, por su carácter excepcional, el periodo de guerra y autarquía). Aunque la economía de Canarias ha tenido fases de crecimiento del empleo muy intensas, la tasa de desempleo no se ha acercado a la de pleno empleo. La crisis ha elevado la tasa de paro, pero también se ha incrementado el número de ocupados que quieren trabajar más horas y no encuentran empleo (60.000 en el 2017 y 105.000 en 2015). Y esto considerando que la elasticidad de largo plazo del empleo respecto al crecimiento económico es de 1,5, la que se puede calificar de excepcional.

En cuanto a los indicadores que revelan las condiciones del bienestar, entre otros, los que se refieren a determinados indicadores sobre el medio ambiente, seguimos teniendo en Canarias notables déficits, como lo revela el reciente estudio comparativo publicado por la Comisión Europea sobre índices de desarrollo global. No salimos demasiado bien en la comparación con las regiones europeas.

Una parte de los fundamentos teóricos del Objetivo 3, se sustenta en las propuestas consistentes en crecimiento negativo o cero, que son obviamente incompatibles con el pleno empleo, en el corto y medio plazo: no parece que exista la posibilidad de alcanzar el pleno empleo renunciando al crecimiento económico.

En resumen, los tres objetivos tienen límites e incompatibilidades.

Más crecimiento económico sin límites, puede ser, admitiendo un supuesto heroico, que sea compatible con el pleno empleo, pero no es compatible con la conservación de estándares medioambientales y, en consecuencia, con el propio crecimiento a largo plazo.

El pleno empleo tiene límites respecto del crecimiento económico, puesto que el nivel de crecimiento necesario para alcanzar el pleno empleo es inimaginable a medio plazo, aunque la tasa de actividad tienda a descender, como así parece, y el empleo se divida o se

reparta. Un reparto sustancial de los empleos tendría importantes efectos negativos sobre la distribución de la renta, además de límites técnicos evidentes. Desde luego es incompatible con la calidad de vida.

La búsqueda de una protección total de los recursos naturales es incompatible con el crecimiento económico y el pleno empleo, puesto que supondría una estrategia de crecimiento negativo o, lo que es lo mismo, la permanente crisis económica. Sé que algunos dirán que se puede crecer sin sacrificar recursos, no lo dudo, pero el problema es que no sabemos cómo, o yo, al menos, no sé cómo la economía de Canarias puede crecer para demandar trabajo de pleno empleo sin presionar los recursos naturales en el corto y medio plazo.

En resumen, hemos aprendido en estos años que estamos ante una triada imposible de objetivos. Si los grupos que persiguen objetivos hicieran “pujas de protesta”, esto es, si no admitieran un *trade off* de objetivos, entonces prevalecería el objetivo del grupo más poderoso.

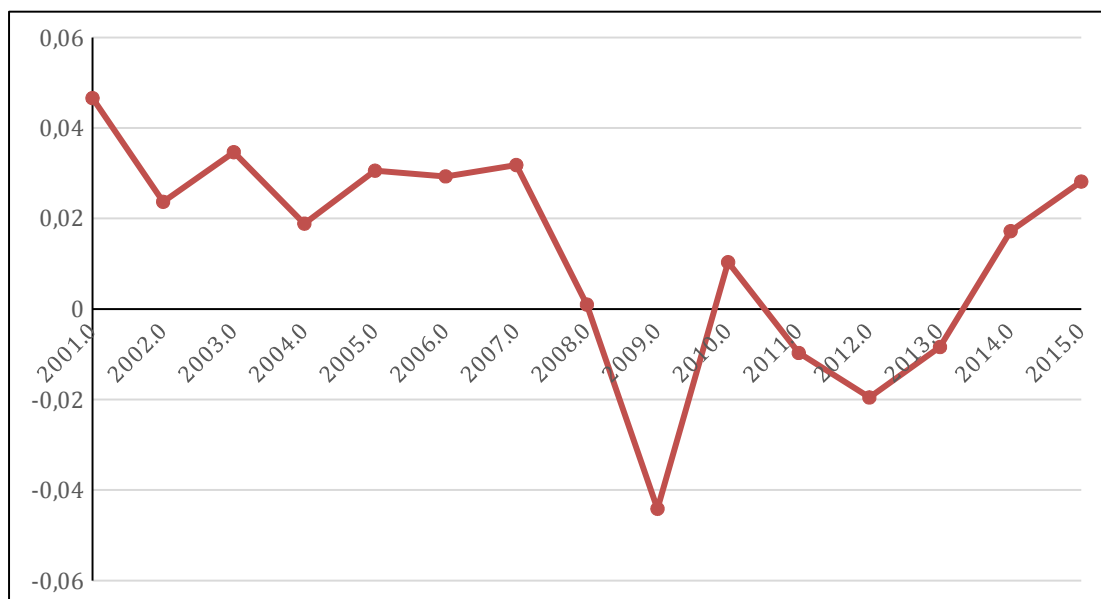
Cuando el mercado no puede resolver los problemas, y nunca puede hacerlo por una razón u otra, entonces debe actuar la política económica. Cuando se trata de articular procesos sociales con algún grado de incompatibilidad, como los que hemos descrito, los resultados del mercado pueden ser socialmente indeseables. De ahí que la política económica intervenga para regular. Por otra parte es misión de la política económica garantizar la provisión de bienes preferentes.

A principios de siglo XXI, la política económica referida al territorio de las Islas ha propuesto de hecho un *trade off* entre los objetivos que antes hemos definido (aunque no explícitamente, así ha sido).

Podríamos señalarlo de la siguiente forma:

a) Un crecimiento moderado de la actividad económica, en lugar de las altas tasas de crecimiento que constituían tendencias fuertes desde mediada la década de los noventa. Y esto fue así, incluso antes de que la crisis económica se sintiera en el segundo semestre de 2007 (Gráfico 1).

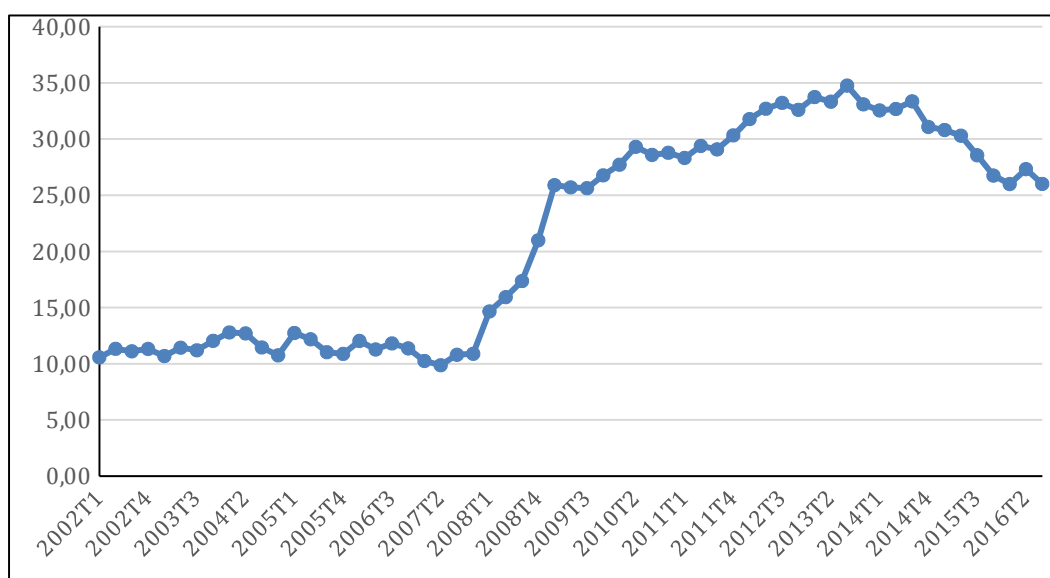
Gráfico 1 · Tasa de variación del PIB · Canarias · 2000-2015



Fuente: Contabilidad Regional de España.

b) La paulatina reducción del desempleo, teniendo en cuenta el notable crecimiento de la población activa. Así fue. Las tasas de desempleo bajaron hasta el 9,75% en el 2007 y la población activa siguió creciendo. Sin embargo, y como era de esperar, la crisis económica generó un rápido crecimiento del desempleo, que alcanzó a principios de 2013 su máximo, con una tasa del 34,76%. Desde entonces, las tasas de paro han vuelto a cambiar de tendencia, siguiendo al crecimiento del empleo que se ha producido desde el cuarto trimestre del 2013. En el tercer trimestre del 2016, la tasa de paro es del 26,15%.

Gráfico 2 · Tasa de Paro · Canarias · 2002-2016



Fuente: EPA. INE.

c) El índice europeo de progreso social puede dar una visión comparativa útil del estado del bienestar en Canarias. Los resultados son débiles en general. El indicador sintético se obtiene por agregación de indicadores de tres áreas de bienestar: a) indicadores de necesidades humanas básicas; b) indicadores de fundamentos del bienestar; c) indicadores de oportunidades. Tales indicadores se calculan para 272 regiones.

Canarias está en el lugar 173 para el primer grupo de indicadores; en el 105 para el segundo; y en el 186 en el tercer grupo. Se debe considerar, porque tiene relación con el tema que nos ocupa, que Canarias obtiene el primer puesto en el indicador de sostenibilidad del ecosistema.

La operación económica y social que supuso la aprobación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo, intentó desincentivar el notable crecimiento de la inversión privada en actividades relacionadas con la demanda de turismo. Fue, al tiempo, un freno a la ocupación de suelo en aumento y la creación de un oligopolio legal para las empresas establecidas. Es la contribución del Objetivo 3 al *trade off* de objetivos, pero también la compensación al Objetivo 1 por frenar el crecimiento (menos crecimiento, pero menos competencia).

Respecto al territorio, el proceso de ocupación redujo moderadamente su crecimiento. En la Tabla 1 pueden encontrarse las siguientes cuestiones:

- El suelo apto es prácticamente estable.
- Se ha producido una reducción del suelo susceptible de aprovechamiento de dos mil kilómetros cuadrados en el primer período y de la mitad en el segundo.
- Los distintos usos del suelo se han incrementado en los dos períodos en casi las mismas hectáreas (el 13,65 % en el primer período y el 11,39% en el segundo).
- El suelo construido era el 3,8% de la superficie total de Canarias y en el 2011 era el 5,8%.
- El crecimiento de las vías es notable: de 2,3% a 6,9% en el mismo período.
- El suelo agrario permanece aproximadamente constante, es el 16,7% del total.
- La ocupación con usos productivos no agrarios se ha incrementado hasta el 19,2%, desde el 15%, en los mismos años.
- El suelo urbano, urbanizable y asentamientos rurales se ha incrementado prácticamente en la misma dimensión en cada periodo. En la última medición es el 9,5% del territorio.

Las tendencias pues se han mantenido, antes y después de la regulación de principios de siglo XXI. Dado el elevado fracaso de la operatividad del “sistema”, como veremos más adelante (76,5% de fracaso territorial), los resultados sobre los cambios del suelo no han sido producidos por la regulación sino contra la regulación.

Tabla 1 · Distribución del suelo de Canarias · 1996, 2004, 2011 · (Hectáreas)

	1996	2004	2011
Suelo apto	301.749	301.367	292.093
Suelo susceptible de aprovechamiento	164.010	143.140	133.126
Suelo construido (más 10 metros)	28.834	37.685	43.286
Vías (más 10 metros)	17.830	23.081	51.401
Suelo con uso agrario	126.329	125.375	124.620
Suelo con diversos usos productivos	111.892	135.840	143.482
Suelo afectado por la línea de costa	14.269	14.052	14.714
Suelo no rústico	56.928	67.104	71.330
Zonas portuarias y aeroportuarias		1.560	1.979

Fuente: GRAFCAN

Veamos alguna información estadística que concrete este *trade off* entre crecimiento de la economía, pleno empleo y territorio (Tabla 2).

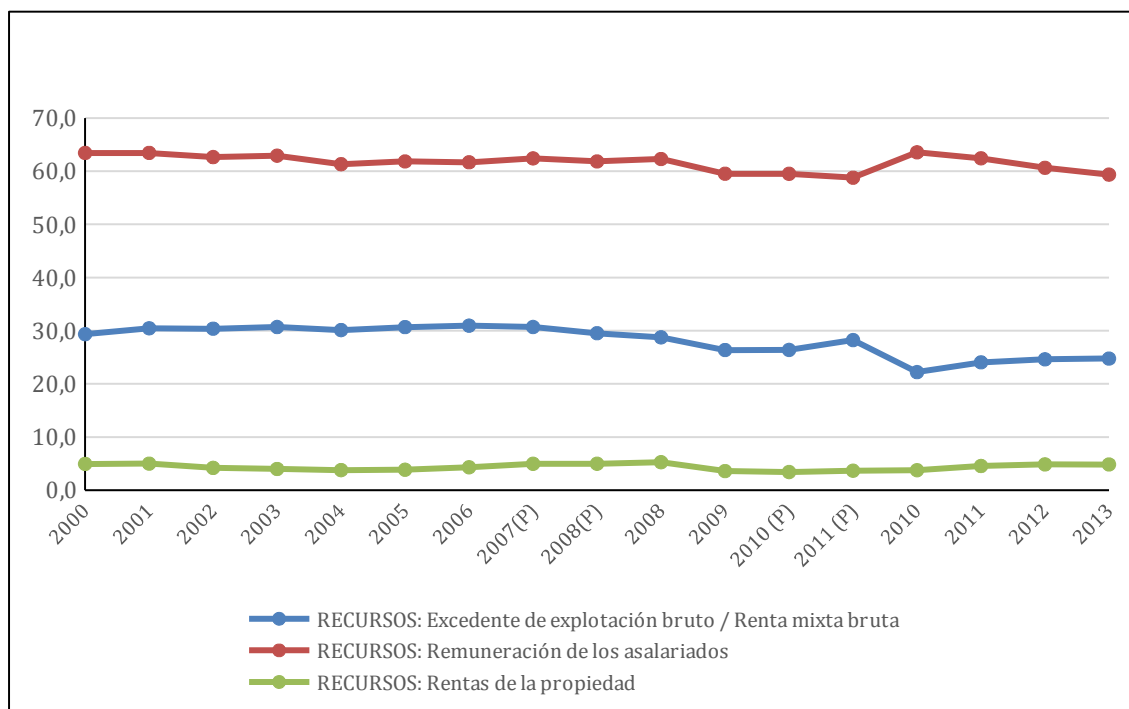
Tabla 2 · Crecimiento, ocupación y suelo susceptible de aprovechamiento de Canarias

	1996	2004	2004 (base 2010)	2008	2011	2015-2016
PIB per cápita	11.476	18.120 (base 2000)	18.778	21.186	19.792	19.900 (2015)
Ocupados totales	510.975	806.325 (base 1996)		839.925	768.675	799.000 (II trimestre 2016)
Ocupados construcción	51.575	126.525 (base 1996)		104.600	51.400	38.500 (II trimestre 2016)
Suelo susceptible de aprovechamiento	164.010	143.140			133.126	

Parece necesario un breve apunte sobre la distribución de la renta. La razón es que la distribución de la renta es un nexo entre los tres objetivos señalados. Es cierto que la economía de la felicidad, que no la economía del bienestar, nos ha enseñado que la renta no es un buen indicador de la felicidad de las personas. Como antes se sostenía desde la teoría del desarrollo, crecimiento económico no es lo mismo que desarrollo. Pero aún teniendo en cuenta esto, la distribución de la renta nos permite acercarnos a los estándares de vida de la población y a la cohesión social.

Pues bien, la distribución funcional de la renta nos da una primera aproximación al estado de la cuestión (Gráfico 3). Más adelante volveremos sobre este asunto.

Gráfico 3 · Distribución de la renta ajustada · Canarias · 2000-2013 (%)

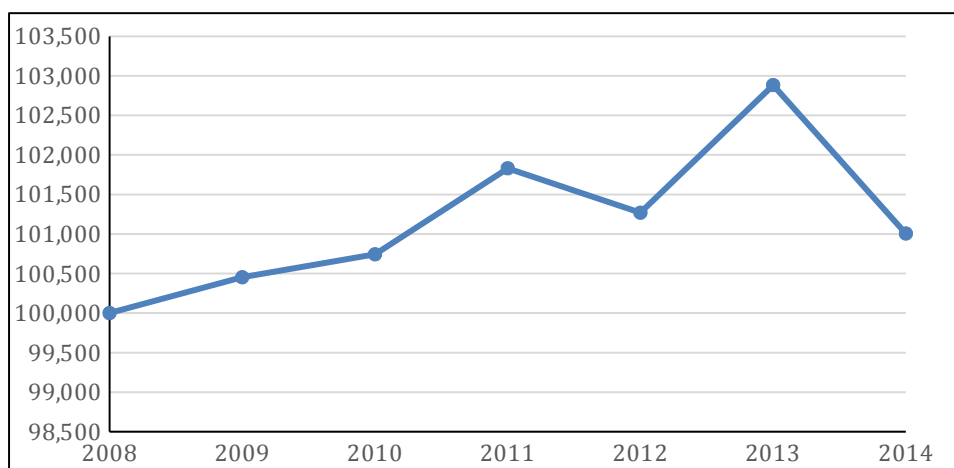


Fuente: CRE. INE.

Como puede observarse en el Gráfico 3, la renta total de los asalariados ha ido cayendo en relación con la renta total ajustada; a la par, las rentas de la propiedad, el excedente de explotación y las rentas mixtas, han crecido.

La controversia existente sobre la evolución de los salarios ha quedado superada en parte por la reciente publicación por el INE del Índice de Precios del Trabajo, que teóricamente supera *el efecto composición* que afectaba a la Encuesta Trimestral de Coste Laboral. El Gráfico 4 expone la evolución de los salarios en el periodo de crisis en Canarias.

Gráfico 4 · Índice de Precios del Trabajo · Canarias



Fuente: Índice de Precios del Trabajo. INE.

Respecto a la parte más vulnerable de la población, los niveles de pobreza en Canarias son elevados si los comparamos con las regiones españolas (Tabla 3).

Tabla 3 · Tasa de riesgo de pobreza · España · 2008-2015

	Tasa de riesgo de pobreza (renta del año anterior a la entrevista)							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nacional	19,8	20,4	20,7	20,6	20,8	20,4	22,2	22,1
Andalucía	27,3	28,8	28,3	30,7	28,3	29,1	33,3	35,7
Aragón	14,9	11,3	14,2	15,5	14,5	16,1	16,9	14,4
Asturias, Principado de	13,2	13,0	11,5	14,1	13,0	14,1	16,7	16,7
Baleares, Illes	18,1	18,1	22,7	21,0	19,9	19,8	17,9	21,7
Canarias	30,7	30,4	29,7	30,1	33,6	28,4	27,6	28,5
Cantabria	14,3	13,9	20,1	16,7	17,7	17,8	20,6	14,9
Castilla y León	17,5	18,8	19,5	17,6	15,9	17,5	20,4	18,3
Castilla - La Mancha	26,4	24,8	28,3	29,4	30,0	31,3	28,4	28,5
Cataluña	12,3	15,2	14,7	14,2	15,8	13,9	15,8	13,9
Comunitat Valenciana	23,6	20,9	22,7	22,0	25,0	23,6	26,2	25,3
Extremadura	35,3	30,9	35,7	31,7	29,4	30,9	33,1	29,0
Galicia	20,9	20,6	18,1	16,1	18,3	17,2	15,4	19,4
Madrid, Comunidad de	14,9	15,9	14,4	14,0	14,2	13,4	14,7	15,1
Murcia, Región de	24,5	29,1	29,8	25,8	25,2	26,8	37,2	31,8
Navarra, Comunidad Foral	5,9	7,8	10,7	8,1	7,0	9,9	11,9	9,6
País Vasco	9,1	10,0	11,7	13,8	13,3	10,5	10,2	10,9
Rioja, La	16,2	17,2	21,2	20,6	16,8	19,3	16,2	17,1
Ceuta	40,1	36,4	31,3	26,3	32,2	40,8	44,3	31,0
Melilla	17,7	30,0	25,8	26,5	8,6	21,7	19,2	25,8

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida. INE.

Examinados brevemente los límites e incompatibilidades de los objetivos, la pregunta es ¿qué puede decidirse para mejorar la incompatibilidad de objetivos desde el ámbito restringido del uso del suelo?

En primer término, deben establecerse contenidos mínimos entre los objetivos en la próxima década. Dadas las tendencias antes presentadas, los mínimos de compatibilidad entre objetivos serían:

- a) Una tasa de crecimiento económico anual entre el 2% y el 2,5%. Esta tasa de crecimiento se sitúa en los límites de los años 2001 a 2007. Lo que requiere una inversión que crezca a una tasa media del 9%.
- b) Con tal tasa de crecimiento del PIB y la inversión, la población ocupada crecería a un ritmo del 2,5% al 3% anual medio. Debe recordarse que la elasticidad del empleo respecto al crecimiento económico es de 1,5 en el largo plazo.

La tasa de desempleo no puede determinarse porque depende la población activa. La tendencia de la población activa es decreciente (INE), lo que favorecería una reducción de la tasa de paro relativamente rápida. Sin embargo, la experiencia nos dice que la población activa seguirá creciendo por el flujo de trabajadores procedente de la Europa continental.

c) Si así fuera, el suelo susceptible de aprovechamiento no se reduciría más allá de lo que lo hizo en la pasada década, gravitando la reducción entre las siete islas. Esto permitiría respetar las decisiones insulares más estrictas, como el caso de Lanzarote y Fuerteventura, o las particularidades de las denominadas islas verdes.

La conclusión de este breve planteamiento es que la crisis económica ha desestabilizado la composición de objetivos que había presidido la realidad económica y social de Canarias, desde 1995. Mientras el crecimiento económico y el empleo se han deteriorado considerablemente, la gestión del suelo se ha mantenido aproximadamente con los mismos obstáculos e ineficiencias del período de expansión económica, teniendo entonces un comportamiento procíclico que casi nadie deseaba, sin que además, se detenga el uso extensivo del territorio.

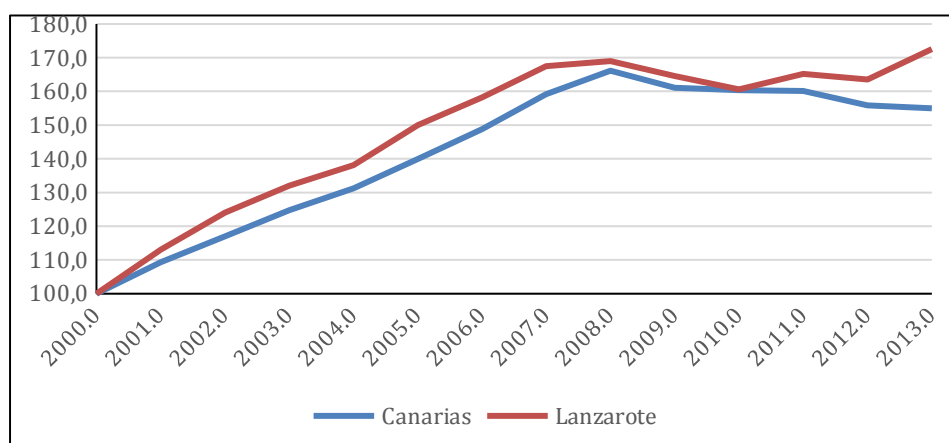
Situados estos objetivos y justificada la proposición, el Proyecto de Ley que nos ocupa merece un análisis partiendo de un escrutinio razonado sobre los aspectos que deben conservarse y aquellos que han de ser removidos a efectos de establecer un nuevo *trade off* entre crecimiento económico, empleo y territorio.

1.2. Una visión (breve) de Lanzarote

Desde la perspectiva del Objetivo 1, el crecimiento económico en la Isla ha tenido resultados considerablemente mejores que en el conjunto de Canarias (Gráfico 5).

Gráfico 5 · Valor añadido a precios corrientes · Canarias, Lanzarote · 2000-2013

(Índice 2000=100)

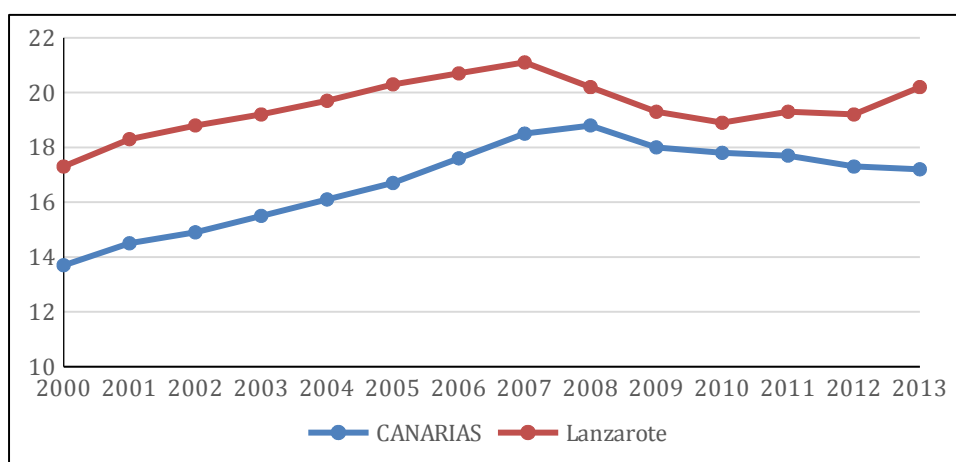


Fuente: ISTAC

Lamentablemente, las estimaciones insulares armonizadas (ISTAC) de la Contabilidad Regional de España (INE) no ofrecen información aún sobre la fase de crecimiento iniciada en 2013. En cualquier caso, la tendencia es evidente.

En términos de valor añadido per cápita, las diferencias entre Canarias y Lanzarote son más evidentes aún (Gráfico 6).

Gráfico 6 · Valor Añadido per cápita · Canarias, Lanzarote · 2000-2013

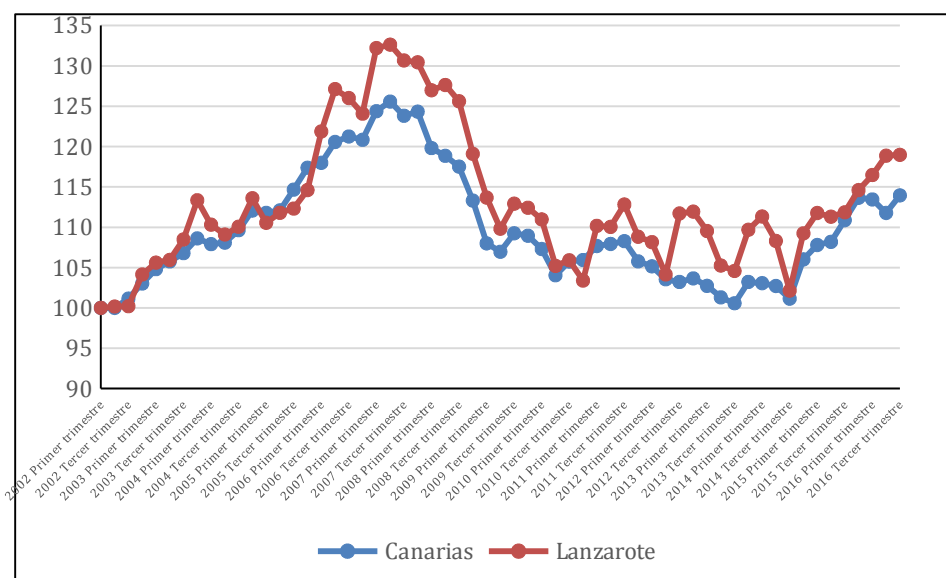


Fuente: ISTAC

El Objetivo 2, como recordarán, trata del empleo y el desempleo. De nuevo, Lanzarote tiene mejores resultados que Canarias en términos de empleo (Gráfico 7).

Gráfico 7 · Población ocupada · Canarias, Lanzarote · 2002-2016

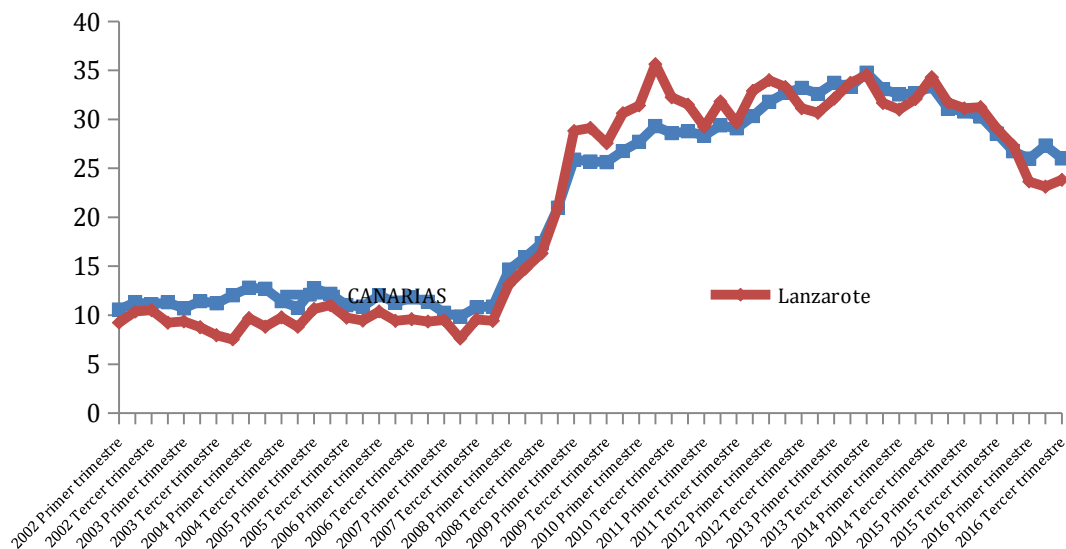
(Índice 2002 primer trimestre=100)



Fuente: ISTAC.

En cuanto a la tasa de desempleo, son en la actualidad inferiores a las de Canarias. Sin embargo, debe notarse que en los comienzos de la crisis, las tasas de desempleo crecieron más rápidamente en la Isla que en Canarias (Gráfico 8).

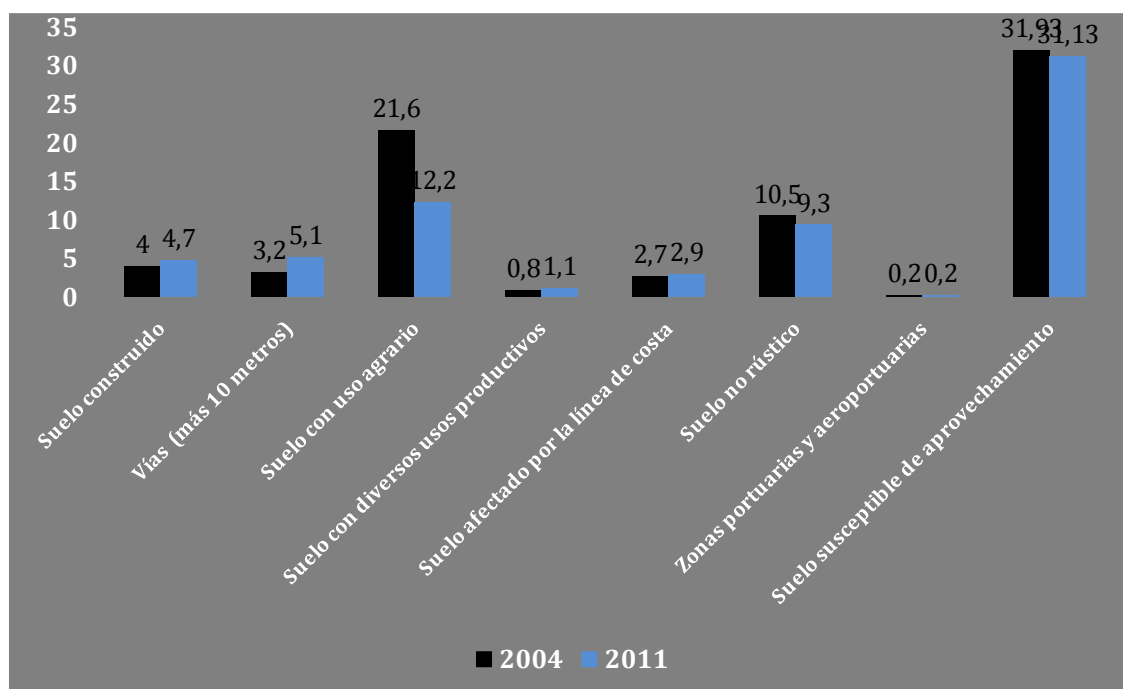
Gráfico 8 · Tasas de Paro · Canarias, Lanzarote · 2002-2016



Fuente: ISTAC

Respecto al Objetivo 3, en lo que respecta al uso del territorio, Lanzarote ha reducido el suelo con uso agrario notablemente, manteniendo el suelo susceptible de aprovechamiento (Gráfico 9).

Gráfico 9 · Uso del Suelo · Lanzarote · (%)



Fuente: GRAFCAN

De forma similar que para Canarias, conviene precisar algunos indicadores sobre distribución de la renta (Tabla 4). Lanzarote tiene un ingreso medio superior a la media de Canarias y un porcentaje de población bajo el umbral de pobreza notablemente inferior.

Tabla 4

Ingreso medio disponible por persona y población bajo el umbral de pobreza Canarias, Lanzarote

	Ingreso disponible medio <i>per cápita</i>		Población bajo umbral de pobreza (%)	
	CANARIAS	Lanzarote	CANARIAS	Lanzarote
2001	434,13	487,88	18,6	9,4
2004	558,24	683,10	18,7	8,6
2007	670,80	699,46	18,8	14,3
2013	614,26	644,29	22,6	15,6

Fuente: ISTAC.

2. Beneficios y costes de la regulación.

2.1. Evaluación cualitativa de la situación actual y beneficios del Proyecto de Ley.

El Proyecto de Ley respeta algunos elementos esenciales de la regulación de principios del siglo XXI: los espacios naturales protegidos, la Red Natura 2000, el respeto del suelo rústico clasificado, la reconducción del uso residencial del suelo rústico hacia los asentamientos, la contigüidad del suelo urbanizable con el urbano, la prohibición de clasificar nuevo suelo turístico. Todas estas decisiones se mantienen y son los pilares esenciales del Objetivo 3 en lo que se refiere al territorio.

El Proyecto de Ley acierta en el diagnóstico en un conjunto de problemas que presenta el sistema vigente y sobre los que me permito llamar la atención:

a) Parece existir una insatisfacción generalizada con el operativo del sistema. Tal insatisfacción se deriva de las dificultades para conciliar las decisiones de las Instituciones locales con el complejo sistema de regulación. El escaso número de “adaptaciones” que se han producido en la década y media de existencia del sistema y la elevada conflictividad jurídica es un síntoma evidente de la insatisfacción. Los sistemas funcionan en la realidad o no. Éste no funciona. Merece que se recuerden algunos datos:

- De los 88 municipios, veintiséis han culminado el proceso de adaptación. Treinta y cinco no han conseguido culminar el proceso de adaptación y los restantes no lo han iniciado.
- En términos territoriales, el 26% del territorio han culminado el proceso de adaptación; el 32% han superado los dieciséis años sin culminarlo; el 44,5% del territorio corresponde a municipios que aún no han iniciado el proceso.
- La elevada judicialización de los acuerdos de la COTMAC.

En consecuencia, se ha producido una disociación entre las decisiones de las instituciones locales y, en alguna medida, de los particulares, y el conjunto normativo que regula la gestión del suelo.

b) La profusión de disposiciones legales de distinto rango (cinco comunitarias, 28 estatales y 51 autonómicas), eleva el nivel de incompreensión de los ciudadanos, la opacidad del sistema más allá de lo necesario y deseable, así que el esfuerzo de simplificación es conveniente.

c) La regulación actual requiere la evaluación plena y la adaptación integral del planeamiento general. Este hecho incorpora notables ineficiencias a los procesos de toma de decisiones. Por citar dos evidencias: el plazo de formulación de un plan general fluctúa entre ocho y diez años. El plazo no fluctúa en función de la complejidad territorial, puesto que puede tener un tiempo más extenso de tramitación el plan de un municipio pequeño que el de uno grande. Más allá de esto, la Ley de Evaluación Ambiental (Ley 21/2013, de 9 de diciembre) señala la línea de actuación sin que la Comunidad Autónoma pueda normalmente seguirlo en la configuración normativa actual.

d) Una nueva evidencia de la disociación entre intereses y normas de la que hablamos es la búsqueda de opciones que eluden la normativa general. Como ya se pueden imaginar, se trata de la vía del art. 47, los Planes de Modernización y Mejora PMMs, la Ley de Inversiones Estratégicas. La evidencia sugiere atender a un principio de realidad: los sistemas, para poder existir, necesitan capacidad de adaptación.

Dicho esto, es posible que el denominado “sistema” carezca de los tres elementos que un sistema necesita para existir: carece de mecanismos fiables (los existentes son opacos y asimétricos) que coordine los intereses de los participantes; carece de vehículos para manifestar los intereses individuales y colectivos que lo sostienen; carece de mecanismos eficaces de control de los errores. Es un sistema del que quedan restos del modelo que se construyó para aplicar a una realidad que ya no existe. Paso de suponer que alguna vez existió. Es lo que ocurre cuando se confunde “modelo” con “realidad”. Ni el sistema de protección es el mismo que se diseñó a principios del siglo ni la realidad social y económica es la misma de entonces.

Partiendo de estos criterios, se trataría de remover obstáculos al crecimiento económico y al empleo, para restablecer un acuerdo alterado por la crisis económica.

Estos obstáculos existentes son ineficiencias, o lo que es lo mismo, si desaparecieran, el sistema obtendría mejores resultados, en términos de crecimiento, empleo y territorio. Este es el principio de eficiencia que se persigue al eliminar costes indeseados de la regulación. Se trata de facilitar cauces para que exista un grado más, sólo eso, de

crecimiento de la actividad económica y empleo, sin modificar los principios básicos señalados en el primer párrafo de este subepígrafe 2.1.

Sin que nos impulse un deseo de recapitulación exhaustiva, y a título de ejemplos, citaré los siguientes:

Desde una perspectiva microeconómica.

- a) La sustitución de la licencia previa por la comunicación en todos los ámbitos que sea admisible.
- b) Los supuestos de doble título habilitante. En cuanto a las actividades en suelo rústico, la eliminación de la autorización previa no se aborda con carácter general. El Proyecto de Ley distingue entre uso y actividades ordinarias y las no ordinarias y, en cada caso, establece un procedimiento. En términos generales, el objetivo conseguido es eliminar cargas burocráticas y limitaciones sobre decisiones. En lo que atañe al uso turístico, se actualiza el régimen de autorizaciones previas distinguiendo las islas conforme a sus diferentes modelos de implantación.
- c) La posibilidad de obtener rentas complementarias de actividades económicas desarrolladas en suelo rústico. De nuevo se trata de apoyar la actividad económica y el empleo complementando la actividad agraria con otras actividades económicas. El proceso de pérdida de empleo y actividad en la agricultura puede verse reforzado si no se da cauce a actividades económicas. La revalorización del mercado de suelo rústico no se entiende como un problema. El problema sería la devaluación del suelo rústico.
- d) La coexistencia de usos alojativos en los ámbitos turísticos es abordada por el Proyecto de Ley desde la única perspectiva realista que es la del reconocimiento pleno de las implantaciones existentes, al tiempo que hace las provisiones para los desarrollos de nueva planta.
- e) En cuanto a la regulación de asentamientos y viviendas aisladas, se trata de consolidar éstas con las mismas oportunidades. Se trata de acercar la norma a la realidad evidente.
- f) El acceso a rentas complementarias en suelo rústico es necesario por las diferencias de expectativas entre los usos posibles en tales suelos y las otras calificaciones. Conviene hacer mención de la pérdida de expectativas del suelo de uso agrícola (su valor añadido no llega al 1,9% del VAB total de Canarias).

Desde la perspectiva macroeconómica:

- a) El principio de jerarquía se mantiene al supeditar los planes al cumplimiento estricto de las determinaciones de rango superior: directrices y planes territoriales especiales para los Planes Insulares, y los contenidos de éstos y las primeras para los

Planes Generales. Así pues, no resulta acertada la afirmación de que se pierde la perspectiva general de Canarias o la insular. Los Planes insulares tendrán el contenido suficiente para ordenar los recursos insulares, pero es innecesario que aspiren a ser unos planes de desarrollo en miniatura. De hecho, el Cabildo de Lanzarote tiene un plan estratégico hasta el 2026.

En cuanto al control de legalidad, el problema está en las múltiples disposiciones contradictorias y en un sistema fundamentado en la sospecha. El Proyecto de Ley propone un orden claro en el que cada nivel institucional es responsable. De ésta forma, se trata de eliminar el coste en tiempo y en recursos de la actual regulación.

b) La eliminación de los procedimientos bifásicos de aprobación de los instrumentos de planificación insular y local. Tales procedimientos han incorporado costes de eficiencia evidentes, revelando además la imposibilidad de funcionamiento general del sistema de normas. No hace falta insistir en los planes aún no adaptados, los anulados, etc. La adaptación al sistema ha incorporado costes monetarios y no monetarios significativos, no sólo de elaboración y aprobación de los documentos, sino también de inseguridad jurídica y tiempo, ambos son costes no contables pero tan reales como aquellos. Cuando se estableció el sistema, no estaba en el interés del regulador la imposición de estos costes, pero de hecho se han producido. Son, por tanto, ineficiencias incorporadas, costes indeseados.

La eliminación de estas ineficiencias, a través de un procedimiento monofásico, tendrá un efecto sobre el crecimiento de la economía y el empleo, en cuanto reduce los costes de tramitación y aprobación, incrementa la seguridad jurídica de los agentes y acerca la decisión de la aprobación definitiva a los ciudadanos en aquellos aspectos que se refieren a su municipio o la isla.

Dos objeciones se han realizado: la incapacidad técnica de algunos ayuntamientos, derivada de su dimensión, y la posible conflictividad jurídica, por la capacidad de aprobación definitiva de los planes.

La primer objeción es subsanable en atención a las posibilidades de cooperación entre instituciones.

La segunda objeción olvida la conflictividad actual y presagia males mayores. El tiempo dirá si esto es así o no. Lo que puede asegurarse es que la actual regulación asegura una alta conflictividad. La prevista por algunos de los que debaten, generada por el Proyecto de Ley, está por ver.

Hay un último aspecto que merece comentario. En ningún documento de los consultados aparece expresamente, pero está en las conversaciones privadas y en las valoraciones no públicas. Se trata de la correlación que se establece entre corrupción y aprobación definitiva de los instrumentos en los niveles de ayuntamientos y cabildos.

Es evidente que la corrupción tiene un coste económico elevado y que degrada la confianza de los ciudadanos en las instituciones incorporando elementos de injusticia a la toma de decisiones.

La corrupción y sus efectos sobre la economía ha sido con frecuencia estudiada. Los estudios empíricos de ámbito macroeconómico señalan que existe una correlación entre la percepción de corrupción y el nivel de PIB *per cápita*. Sin embargo, no parece clara la dirección de la causalidad entre las dos variables. Puede entenderse, así lo hace parte de la academia, que el nivel de corrupción percibida determina el nivel de PIB per cápita; mientras, otra parte de la academia sugiere que el nivel de PIB per cápita determina el nivel de corrupción. Desde otra perspectiva, la causalidad entre la corrupción percibida y el crecimiento del PIB no ofrece resultados concluyentes.

Algunas consideraciones hay que hacer el respecto:

- Según las enseñanzas de la bibliografía que hemos someramente expuesto, la posibilidad de crecimiento económico futuro no se relaciona con la corrupción, aunque sí con el nivel de PIB *per cápita*. La importancia del control de la corrupción se encuentra pues en el ámbito de la distribución de la renta. De esta suerte, la posibilidad de controlar la corrupción se establece a través de las políticas de transparencia y participación ciudadana. No debe por tanto condicionar la eficiencia del sistema en su totalidad.

- La regla de que las decisiones sobre los asuntos que les afectan deben ser tomadas en las instituciones más cercanas al ciudadano, debe ser aplicado con todas las consecuencias. En el caso que nos ocupa, las decisiones sobre aquellas materias que afectan exclusivamente a los ciudadanos de los municipios deben ser tomadas en las instituciones más cercanas, esto es, los ayuntamientos y cabildos.

- La corrección de la regla anterior sólo se plantea cuando está en juego la equidad. Hay políticas que pueden afectar a la equidad si las decisiones se toman en las instituciones más próximas al ciudadano. No es el caso de las materias reservadas a los ayuntamientos y cabildos relacionadas con el suelo. Debe recordarse que el sistema no deja de ser jerárquico.

c) Los proyectos de interés insular y autonómico, ordenanzas municipales provisionales, programas de actuación en medio urbano.

Tales instrumentos permiten atender a situaciones sobrevenidas que aconsejan una rápida actuación o el aprovechamiento de oportunidades de inversión ya sean públicas o privadas. En este sentido, pueden incentivar la actividad económica y el empleo, reduciendo los costes asociados a la tramitación.

d) El Proyecto de Ley propone hacer de las modificaciones y revisiones parciales la norma y de la revisión plena la excepción. En la actualidad, el criterio es el inverso, lo que genera un continuo empezar de nuevo.

2.2. Algunas preguntas y respuestas sobre el contenido del Proyecto de Ley (Inspiradas en el documento de cinco miembros del Gabinete Científico de la Reserva de la Biosfera).

Pregunta 1.- ¿El Proyecto de Ley colabora o no en la sostenibilidad? Desde la perspectiva de la sostenibilidad y de las capacidad de carga o acogida, la pregunta tiene tantas respuestas como observadores interesados, tanto debido a la imposibilidad de convertir un principio estratégico en operativo, como por la debilidad de los instrumentos operativos.

El Proyecto de Ley busca una nueva composición de objetivos entre los diferentes intereses de la población, esto es, el crecimiento económico, el empleo y la utilización de los recursos naturales. Nueva en lo que respecta al pretendido consenso de principios de siglo. Tal búsqueda de un nuevo *trade off* de objetivos se deriva del fracaso de la regulación sobre el territorio (se consume lo mismo aproximadamente con la actual regulación que con la anterior) diseñada a principios de los años dos mil y de las posteriores modificaciones de la legislación, de una parte, y de los cambios radicales que se han producido en el crecimiento económico y el empleo tras la crisis económica de 2007-2013. De otra forma, modera el crecimiento económico, busca generar empleo y mantiene dentro de los límites admisibles el consumo de suelo.

Pregunta 2.- ¿Puede desclasificarse suelo turístico? El artículo 19.b del Texto Refundido, que se cita en el documento de los cinco miembros del Gabinete Científico, no existe. Fue derogado por la Ley 14/2014. Así pues, el Plan Insular no puede desclasificar suelo urbanizable y reclasificarlo como rústico. En todo caso, el precepto derogado era “contenido facultativo” del Plan Insular, nunca fue ni obligatorio ni vinculante. No obstante, la Ley de Ordenación del Territorio de 1999, establece exigencias que han eliminado gran parte de estos suelos.

En todo caso, el Proyecto de Ley del Suelo suspende el suelo urbanizable aislado en municipios con normas subsidiarias y establece un mecanismo de desclasificación de aquel suelo que no sea objeto de desarrollo.

Pregunta 3.- ¿Cuáles son implicaciones a escala insular del Proyecto de Ley? Las competencias (determinaciones) de los Planes Insulares, como de cualquier instrumento de ordenación las atribuye y delimita la Ley. Ahora el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias (TRLOTENC), en el futuro, el proyecto de Ley del Suelo. Las Directrices de Ordenación General no atribuyen nuevos contenidos ni nuevas competencias al Plan Insular.

Esa afirmación, que se contiene en el documento citado, no tiene fundamento (cfr. arts. 15, 18 y 19 TRLOTENC). Antes al contrario, las Directrices imponen cargas, obligaciones y restricciones sobre la capacidad de ordenación del planeamiento insular. La competencia sobre ordenación del territorio permite a cada Plan insular diseñar su propio modelo de ordenación; las directrices lo que hacen es restringirlo.

En particular, sobre cada uno de los preceptos que se han criticado en algunos textos, cabe aclarar:

A) El carácter potestativo del PORN de ámbito insular (critica al art. 95.3 del Proyecto de Ley). Es doctrina del Tribunal Supremo que la escala insular no cumple la exigencia legal sobre los planes de ordenación de los recursos naturales de los espacios protegidos. Que el PORN insular puede existir, pero es insuficiente para cumplir con la exigencia legal de un PORN detallado para cada espacio natural protegido (STS de 18 de julio de 2013, de anulación del PRUG del Parque Natural de Jandia). De ahí que se plantee como facultativo.

B) El valor de las Directrices que se citan en algunos textos críticos.

- Las DOG 53, 54.2, 55 y 77.2 son recomendaciones (el plan insular puede dejarlas de lado, y, por otra parte, el proyecto de Ley suprime esas normas que no son normas);

- Las DOG 100.4 y 66.2 son ND, pero carecen de contenido real por tratarse de remisiones; y la DOG 66.2 está Derogada.

C) Otros aspectos que se critican del Proyecto de Ley.

- Sobre el cambio climático. El Proyecto de Ley impone su valoración como contenido PIO y PGO y, en su caso, determinaciones. Es suficiente. Y ello porque su regulación y, con ello, el establecimiento de medidas restrictivas, forma parte de la legislación básica estatal sobre medio ambiente (está anunciado un Proyecto de Ley para dar cumplimiento Acuerdos de París).

- Sobre ordenación turística y planificación portuaria. La DOG 57.3 es una recomendación; la DOG 88.4 dice lo contrario de lo que se afirma: primacía de la planificación portuaria sobre la planificación insular.
- Sobre los contenidos relativos a la ordenación del paisaje. Nada impide que se incorpore en el plan insular.
- Sobre el patrimonio cultural y la agricultura, su regulación dependerá de lo que prevea la legislación sectorial.
- Sobre los proyectos como instrumento de ordenación alternativo al plan. La decisión sobre uno u otro es competencia exclusiva del legislador autonómico (STC 61/1997).

Pregunta 4.- ¿Cuál es el alcance de las novedades del Proyecto de Ley sobre el suelo rústico?

- Sobre los usos ordinarios en el suelo rústico. Son conformes con la legislación estatal de suelo que se refiere a los usos agrícola, ganadero, forestal y cinegético “y cualquier otro vinculado con la utilización racional de los recursos naturales” (art. 13 TRLSRU). El listado no es exhaustivo, ni tampoco podría serlo porque la legislación básica es un mínimo que puede ser ampliado por las leyes autonómicas.
- Sobre los usos complementarios, el listado no es tasado para evitar congelar la realidad y no poder incorporar nuevas actividades (así pasó con la energía fotovoltaica, no prevista en ningún plan). Su dimensión tiene un límite sustantivo: proporción con explotación y sus características; uno espacial: no ocupar más del 10% de la parcela; y uno prohibitivo: si la explotación se reduce o suprime durante un año, el uso complementario queda prohibido (inciso final artículo 63.2 del Proyecto de Ley, que se ha omitido en el documento de los miembros del Gabinete Científico en el texto que se copia en el documento). En particular, sobre el uso turístico complementario, lo prevé el artículo 20.e) Ley estatal de desarrollo sostenible del medio rural de 2007.
- Sobre los usos de interés público y social en suelo rústico, la regulación del proyecto de ley es igual que la actualmente vigente sobre los usos de interés general y los proyectos de actuación territorial (arts. 62 y 67 TRLTENP). La única diferencia es que la legislación vigente los prohíbe en suelos ambientales y el Proyecto de Ley, además, también los prohíbe en suelos agrarios. El grado de indeterminación es el mismo que el hoy vigente desde 1999.
- Sobre los asentamientos rurales. La delimitación actual permite reconocer asentamientos de 30.000 m² y de 1.000.000 m². El Proyecto de Ley establece un criterio común para evite esas diferencias. La inclusión de las viviendas “ya existentes” situadas a menos de 200 m² del núcleo de población pretende evitar la situación de fuera de ordenación y las restricciones de derechos que comporta estar dentro o fuera del asentamiento (manteniendo la decisión de reconducir las viviendas rurales hacia los asentamientos).

-Sobre el saneamiento mediante fosas sépticas, el Proyecto de Ley hace suyo y repite la norma que lo admite actualmente recogida en el Anexo del TRLOTENC (1.3.2.3º). Por otra parte, este fue el motivo de denegar la condición de núcleo urbano consolidado en el litoral a numerosos núcleos canarios (excluidos, por ello, del régimen transitorio de la Ley de Costas).

Pregunta 5.- ¿Favorece la descongestión el Proyecto de Ley en las áreas urbanas?

-Sobre la edificación de suelos vacantes en ámbitos que superan la densidad máxima, se trata de una medida inevitable, salvo que el planificador prevea la expropiación de los derechos urbanísticos inherentes a esas parcelas. No es posible prohibirlo sin indemnización.

-Sobre el cómputo de zonas verdes locales, el Proyecto de Ley reproduce lo que dispone el vigente artículo 32.2.B.5 del TRLOTENC.

-Sobre el cómputo de playas urbanas y áreas recreativas de espacios naturales para calcular espacios libres, se trata de recoger la realidad de que tanto unas como otras son lugares de esparcimiento de la población urbana, sin que haya impedimento a considerarlo (la falta de previsión legal ha determinado la anulación de planes generales).

Pregunta 6.- ¿Qué consecuencias tiene la eliminación de la categoría de suelo urbanizable no sectorializado?

- Sobre la eliminación del suelo urbanizable no sectorizado, la medida es coherente con la exigencia de la legislación básica estatal de que el suelo urbanizable sea sólo el preciso para atender las necesidades que lo justifiquen (y no para hacer bolsas de suelo) (art. 20.a TRLSRU).

- Sobre la posibilidad de usos turísticos fuera de zonas turísticas, el proyecto de Ley supera el entendimiento de que las zonas turísticas son los únicos espacios donde cabe uso turístico, quedando prohibido fuera de ellas. En todo caso, la decisión es del Plan Insular como dice el precepto transcrito en el documento.

Pregunta 7.- ¿Por qué el tratamiento sobre el uso residencial de los Parques Naturales y ? El Proyecto de Ley reconoce la realidad: en muchos Parques Naturales existen (y existían ya en el momento de su declaración) residentes. La actual legislación prohíbe esa realidad, aunque exista, pero, al tiempo, lo consiente, porque no existe voluntad ni capacidad de suprimirlo. El proyecto elimina la sombra de "ilegalidad" que la normativa vigente proyecta sobre esos asentamientos. Esta situación se da en La Graciosa y La Caleta de Famara, en el Parque Natural del Archipiélago Chinijo; y Casas del Golfo en el Parque Natural de los Volcanes.

Pregunta 8.- ¿Por qué se da la posibilidad de que el plan general desarrolle o modifique la ordenación pormenorizada en un espacio natural protegido? El Proyecto de Ley copia el actual artículo 32.3 del TRLTENP. En todo caso, como dice el precepto que se reproduce, esa capacidad lo es, salvo que el plan del espacio establezca otra determinación.

Pregunta 9.- ¿Qué problema existe con el principio de compensar por conservar? El documento de algunos miembros del Gabinete Científico omite el siguiente párrafo del Dictamen del Consejo Consultivo: “

“Aunque la legislación básica no contemple expresamente este derecho de compensación, el mismo resulta coherente con la finalidad de incentivar activamente la protección de los valores naturales, más allá de los estrictos deberes por parte de los propietarios de este tipo de suelo rústico, de acuerdo con las competencias que en materia de ordenación del territorio y protección del medio ambiente posee la Comunidad Autónoma, que desarrolla la normativa básica (art. 16 TRLSRU) y no la contradice por cuanto dicha compensación establecida en norma con rango legal tiene cobertura en la indemnización que preve el artículo 4.1 del TRLSRU”.

Para ese órgano Consultivo, el mecanismo de compensar por conservar es pues válido y constitucional. La crítica es mera cuestión de oportunidad: para el redactor del documento citado, la gestión de esa plusvalía debería estar en manos de los Cabildos; el Proyecto de Ley atribuye a los Cabildos su gestión –convocatoria de proyectos-, pero con carácter finalista: llegar a los titulares de esos suelos, de igual modo que el aprovechamiento urbanístico lo patrimonializa el propietario de suelos urbanizables y urbano no consolidado.

Pregunta 10.- En relación con la pregunta novena, ¿qué puede decirse de la “conservación diligente” y la consideración del Consejo Consultivo como concepto jurídico indeterminado que puede generar inseguridad jurídica? En el uso de conceptos jurídicos indeterminados, como con el término “diligencia”, se confunde esa categoría con la discrecionalidad. De acuerdo con una reiterada y constante doctrina del Tribunal Supremo, un concepto jurídico indeterminado identifica una realidad de forma abstracta, pero, en su aplicación al caso concreto admite una única solución válida en Derecho (es el caso del concepto suelo urbano o de justiprecio). En cambio, un concepto o potestad discrecional es aquel que admite dos o más soluciones igualmente válidas en Derecho; y un concepto indeterminado es aquél con tantos significados como intérpretes. Lo cierto es que los conceptos jurídicos indeterminados no generan inseguridad jurídica.

Pregunta 11.- ¿Qué problema hay con la evaluación ambiental y su tratamiento en el Proyecto de Ley? El Proyecto de Ley resuelve la confusión de la legislación actualmente vigente conforme a la cual la COTMAC es órgano ambiental y, simultáneamente, es órgano que aprueba cada plan. Esta realidad vulnera la normativa europea y la legislación estatal básica sobre evaluación ambiental de planes. El Proyecto de Ley garantiza la separación entre esos dos órganos, dando cumplimiento a la normativa europea y estatal básica (art. 87.6.c).

Pregunta 12.- ¿La derogación de las Directrices genera inseguridad jurídica? La derogación de las Directrices en lugar de generar un vacío normativo sirve para clarificar y resolver un ordenamiento confuso. Esas Directrices, en la actualidad, son un conjunto de recomendaciones, un grupo de directrices cuya efectividad quedó condicionada a la aprobación de ocho directrices sectoriales, que siguen sin ser aprobadas, pero aquellas directrices se exigen, aún incompletas, y además un buen número de Directrices que reproducen mandatos contenidos en leyes vigentes (costas, carreteras, transportes...).

Las Directrices de Ordenación General, que constituyen elementos claves de la ordenación, se han incorporado al Proyecto de Ley. La derogación introduce claridad en el sistema normativo. Por otra parte, en cuanto al “vacío normativo”, la situación es análoga a la que se produjo entre 1999 y 2003 y, en todo caso, no cabe desconocer que las Directrices son mandatos dirigidos al planificador insular o municipal, en la medida que se quieran establecer determinaciones comunes, pero la ordenación territorial y urbanística, que afecta a empresas y ciudadanos, depende de esos otros instrumentos. En última instancia, el instrumento sigue existiendo, pudiendo el Gobierno elaborar nuevas Directrices, conforme a los criterios del Proyecto de Ley, cuando lo estime oportuno.

Pregunta 13.- ¿Los proyectos de interés insular y autonómico son una amenaza? ¿Existen numerosos tipos de proyectos y procedimientos que propician actuaciones excepcionales? Los proyectos de interés insular y autonómico son un instrumento de ordenación equivalente al mecanismo del artículo 47 TRLOTCAN pero con garantías. Es un instrumento que existe en otras CC.AA: Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y Valencia.

No se admiten en cualquier clase de suelo. En los suelos ambientales sólo caben obras públicas, cuando no exista “alternativa viable y lo exija la funcionalidad de la actuación”.

Son conceptos jurídicos indeterminados, que no discrecionales ni arbitrarios, que hoy emplea el artículo 18.4 del TRLOTENC, sin reparo alguno.

El Consejo Consultivo analiza la consolidación del urbanismo de proyecto frente al urbanismo de plan, pero no cuestiona su legalidad, no podría hacerlo.

Pregunta 14.- ¿Suponen una amenaza la posibilidad de utilizar instrumentos de ordenación alternativos al planeamiento? El documento de los cinco miembros del Gabinete Científico así lo cree. Sin embargo, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

a) La competencia corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 61/1997).

b) Sobre la eficacia de esos instrumentos respecto de otros planes, en particular ordenanzas provisionales y programas de actuación en el medio urbano, la legislación básica prevé lo siguiente:

“No obstante, tal legislación (la territorial autonómica) podrá prever que determinados programa u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea a la modificación, o independientemente de ella, por los procedimientos de aprobación de normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística” (art. 24.1 TRLSRU).

c) No cabe afirmar, por tanto, como se hace en el documento citado, que: “la ley básica estatal 8/2013 no fija ni el procedimiento ni su jerarquía respecto del sistema de planeamiento”. Sí que lo hace y, en todo caso, es competencia del legislador autonómico.

d) Sobre la posibilidad de que los convenios modifiquen los instrumentos de ordenación y gestión, en contra de lo que se deja entrever, se refiere, única y exclusivamente, a las situaciones derivadas de la implantación de obras públicas que alteran la ordenación detallada en ejecución. La legislación vigente ordena la adaptación del planeamiento, pero no dice cómo hacerlo (art. 167 TRLOTENP, art. 16 Ley de Carreteras). El proyecto de ley deja a la Administración urbanística la posibilidad de emplear este instrumento, no le impone hacerlo.

Pregunta 15.- ¿Se encuentran en riesgo de expulsión quienes “realmente” viven de la actividad agraria, como afirma el documento de los cinco miembros del Gabinete Científico? Al parecer, el riesgo proviene del incremento del precio. Es difícil de entender ¿es mejor para los propietarios de suelo la devaluación?

Pregunta 16.- ¿Se va a producir un “colapso administrativo” en los ayuntamientos como consecuencia del Proyecto de Ley, como se afirma en el documento de los cinco miembros del Gabinete Científico? El término “colapso”, aplicado a la materia que tratamos, no parece tener un contenido científico determinado. No obstante, cabe recordar que los ayuntamientos ya tienen competencias propias en materia urbanística, incluyendo avance, aprobación inicial y aprobación provisional del planeamiento general, junto con la gestión, la ejecución y la disciplina urbanísticas (art. 25.2.a LRBRL). Se trata de un ámbito que,

además, el Tribunal Constitucional ha dicho forma parte nuclear de lo municipal (STC 40/1998). El proyecto de ley se limita a transformar la aprobación provisional en aprobación definitiva, de ahí que no pueda hablarse de nuevas competencias.

Pregunta 17.- ¿Qué pasa con la disciplina urbanística? ¿Se necesita más?

Algunas consideraciones deben hacerse al respecto en orden a tranquilizar los temores:

- a) La infracción por lesión o alteración de la armonía del paisaje se suprime por contraria a la seguridad jurídica (el tipo infractor es incierto).
- b) La circulación no autorizada de caravanas fue derogada por la Ley 14/2014.
- c) La infracción por utilización de productos químicos, como la sanción por destrucción o alteración de especies, fueron declarados inconstitucionales (STC 7/2012).
- d) Las sanciones por urbanizaciones, edificaciones y obras ilegales fueron derogadas por Ley 14/2014.

Sobre las disposiciones “paliativas” según el documento:

- a) La DA 5ª es la actual DA 1ª del TRLOTENC.
- b) La DA 11ª es la actual DA 15ª del TRLOTENC (según STC 5/2015).
- c) La DT 17ª se corresponde con la actual DT 3ª TRLOTENC.
- d) La DT 21ª es igual que la DT 12ª del TRLOTENC.
- e) La DF 3ª modifica puntualmente el artículo 5 de la Ley 6/2009, vigente.
- f) La DF 5ª establece el régimen transitorio aplicable a los supuestos de compatibilidad entre uso turístico y uso residencial en zonas turísticas que, tradicionalmente, cuentan con usos residenciales (San Bartolomé de Tirajana).

Sobre la referencia que se atiendea “a los modos tradicionales de ocupación del suelo”, la afirmación de que lo sea “al margen de su concordancia con la legalidad o la ordenación” es una declaración gratuita y sin fundamento alguno.

3. Conclusiones y recomendaciones.

Primera.- La crisis económica ha desestabilizado la composición de objetivos que había presidido la realidad económica y social de Canarias desde 1995. Mientras el crecimiento económico y el empleo se han deteriorado considerablemente, la gestión del suelo se ha mantenido aproximadamente con los mismos obstáculos e ineficiencias del período de expansión económica, teniendo entonces un comportamiento procíclico.

Segunda.- La regulación ha fracasado en su intento de generar una adaptación en cascada, pero estrechamente vigilada bajo el régimen de tutela. Puesto que el consumo de suelo ha continuado a un ritmo semejante al período anterior a la regulación de principios de siglo

XXI, puede concluirse que su utilidad ha sido limitada. La regulación no ha sido capaz de defender los valores que pretendía.

Tercera.- La regulación ha generado notables costes no deseados, cuantificables y no cuantificables, sobretodo sociales, que se han traducido en efectos sobre el empleo y el crecimiento económico en el período de crisis.

Cuarta.- Las conclusiones anteriores sugieren un cambio en la regulación. Cambio que debe estar presidido por el principio de precaución. Se trata de buscar una nueva composición de objetivos posibles para la próxima década. Resulta evidente que el Proyecto de Ley del Suelo es sólo una pieza de un conjunto de compromisos sociales necesarios.

Quinta.- El Proyecto de Ley se dirige a la reducción de los costes y de los obstáculos generados. Parece que la apuesta por una nueva regulación es suficientemente medida, de tal suerte que se corrijan los problemas sin dañar los principios básicos asentados en la regulación actual.

Sexta.- No parece posible incrementar la conflictividad jurídica que generó la regulación de principios de siglo XXI. Por este lado creo que se puede estar tranquilo.

Séptima.- La contestación a las diecisiete preguntas que se contienen en el texto deja patente que las dudas y temores sobre una desprotección del territorio son infundadas.

Octava.- El consumo de suelo agrario en Lanzarote exige una rápida y eficaz actuación. La contención de las actividades relacionada con la demanda de turismo, parece tener resultados satisfactorios en términos de empleo, desempleo y renta *per cápita*.

Novena.- En consecuencia, el Proyecto de Ley representa un cambio de regulación necesario para promover la cultura de protección territorial conjuntamente con el empleo, el crecimiento económico y la cohesión social. Se recomienda que las Instituciones de la Isla impulsen en sus ámbitos de competencia los cambios necesarios a tal fin.

La Laguna, uno de diciembre de 2016