

LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL SUELO AGRÍCOLA EN CANARIAS. EL RINCÓN (TENERIFE) COMO REFERENCIA

Juan SÁNCHEZ-GARCÍA, Departamento de Economía Aplicada y Centro de Estudios Ecosociales, Universidad de La Laguna (jusangar@ull.es)

María Elena SÁNCHEZ-JORDÁN, Departamento de Disciplinas Jurídicas Básicas y Centro de Estudios Ecosociales, Universidad de La Laguna (mejordan@ull.es)

Resumen

El objetivo de la comunicación es evaluar la política pública ambiental surgida de la ley singular de ordenación de la zona de El Rincón (Tenerife). Una ley que tiene por propósito la protección ambiental del paisaje agrario de esa zona nororiental del Valle de La Orotava. La evaluación se ha llevado a cabo analizando la calidad del proceso público de toma de decisiones implicado en dicha política y el grado de cumplimiento de los objetivos de dicha ley; esto es, a través de la manera en la que se ha configurado y materializado un interés público de preservación ambiental del paisaje agrario de la zona mediante un ajuste institucional, consecuencia de un ejercicio de rendición social de cuentas. Se trata de una evaluación que se hace desde una triple perspectiva: 1) profundizando en la calidad de la democracia a través del estudio de las vías reales de participación ciudadana; 2) determinando el grado de cumplimiento del marco normativo mediante el estudio del conflicto entre la función ceremonial e instrumental de dicha ley (conflicto vigente en el que parece predominar la función ceremonial); y, 3) comparando la calidad de los resultados científicos y técnicos obtenidos en los procesos de toma de decisiones en los que se ha tenido en cuenta a los afectados, con los resultados en los que la decisión los ignora (el proceso de El Rincón ha logrado mantener la naturaleza reversible de los suelos agrícolas a pesar del predominio de la función ceremonial de la ley).

Palabras clave: protección del suelo agrario; evaluación de las tomas de decisiones; interés público; rendición social de cuentas

1. Introducción

La conservación y protección del suelo de uso agrario ha sido una preocupación de los distintos gobiernos autonómicos canarios desde que éstos asumieron las competencias sobre el mismo (1982). A pesar de esa preocupación y de los instrumentos puestos en marcha, la superficie agrícola ha ido descendiendo paulatinamente en términos de cantidad y calidad. En la actualidad, la preocupación gubernamental se manifiesta en la elaboración de las Directrices de ordenación del suelo agrario.

Casi al mismo tiempo en que Canarias asumía las competencias sobre ordenación y protección del suelo rústico, de uso agrario, un movimiento social se ponía en marcha para evitar la urbanización de 200 hectáreas de suelo agrícola en El Rincón, en La Orotava (Tenerife). Ese movimiento dio lugar a una ley singular, de caso único, en el Parlamento de Canarias, la Ley 5/1992 de ordenación de la zona de El Rincón, vigente en la actualidad y que, a pesar de las dificultades con las que se ha tropezado a la hora de ser aplicada de conformidad con lo previsto en el Plan Especial de El Rincón (PER), ha logrado que al menos las doscientas hectáreas de suelo al que se refiere no se hayan perdido irreversiblemente para el sector agrario. El objetivo de esta comunicación es evaluar la política pública ambiental surgida de la ley de ordenación de El Rincón (Tenerife).

2. La «nueva» competencia por el suelo, la configuración del interés público, el ajuste institucional y la rendición social de cuentas: algunas implicaciones para la política pública del suelo

Hace algo más de cuarenta años, la revista *Natural Resources* publicaba el artículo “La «nueva» competencia por el suelo y algunas implicaciones para la política pública” de Ciriacy-Wantrup (C-W). En él, su autor señalaba que “desde la Segunda Guerra

Mundial, solamente una pequeña parte de la rápida expansión urbana e industrial en California ha tenido lugar en alguna de las cinco clases menos productivas de suelo que no son aptas para el riego. La mayor parte de la expansión ha tenido lugar en las tres mejores clases de suelo que son adecuadas para regadío. Sobre esta tierra, la urbanización dispersa ha convertido en no apto para uso agrícola mucho más suelo del que ocupa actualmente el desarrollo urbano” (Ciriacy-Wantrup, 1995, 85-86). La competencia entre usos del suelo era desigual y los esfuerzos llevados a cabo por parte de los intereses agrícolas para situar, por ejemplo, las principales carreteras fuera de la mejor tierra para regadío no fueron satisfactorios. Además, la competencia desigual a favor de la demanda de suelo para las urbanizaciones, las carreteras y aeropuertos trajo consigo un gran incremento en las demandas de suelo para distintos tipos de actividades recreativas al aire libre. Si bien esa demanda de tierra podía tener una relación complementaria con la demanda hecha por la agricultura, en las entonces políticas de suelo predominaban las relaciones competitivas. A la competencia desigual se le unía la irreversibilidad de sus resultados: un paisaje irreversiblemente cambiado por la utilización del hormigón a gran escala en las urbanizaciones, carreteras y aeropuertos. En California, este desplazamiento de la agricultura de regadío había avanzado demasiado deprisa y planteaba agudos e interesantes problemas para la política pública del suelo.

La irreversibilidad de los resultados le suscita a C-W una serie de preguntas:

- * ¿Coinciden los intereses públicos y privados en el desplazamiento de la agricultura de regadío por el desarrollo urbano-industrial?
- * ¿Están las pérdidas sociales incluidas en la irreversible urbanización de la mejor tierra de regadío?

Si en relación con la política del suelo se tomase una decisión para desviar el desarrollo urbano-industrial de la mejor tierra de regadío:

* ¿Cuáles serían los costes? ¿Qué podríamos decir acerca de la asignación de tales costes entre los sectores público y privado de la economía?

* ¿Existen instrumentos de política del suelo para provocar y dirigir esa desviación?

Para abordar estas preguntas, C-W requería un examen del marco, de los objetivos y de los instrumentos de la política del suelo. En relación al marco --a los supuestos básicos de la política del suelo-- C-W contemplaba dos maneras de plantearlos: a través de los mecanismos directos de los que dispone el político (leyes, decretos, ordenanzas) que restringen u obligan directamente a las decisiones privadas; y/o a través de la modificación deliberada de las fuerzas económicas que determinan la toma de decisiones privadas (el mercado, la tributación, el crédito, los constructores de infraestructuras, y las instituciones que gobiernan la propiedad, la venta y el arrendamiento de tierras). El problema, para C-W, está en que cuando se discute la política del suelo, la atención se centra casi exclusivamente en los mecanismos directos (leyes, ordenanzas,...), ignorando los aspectos para él más importantes de las decisiones sobre el uso del suelo como son las fuerzas económicas (el mercado del suelo, tributación,...). Este enfoque tan limitado muestra, para C-W, la renuncia a una política del suelo más efectiva; y ello es más grave cuando uno se enfrenta a fuerzas económicas que, en lugar de actuar como instrumento, funcionan como un obstáculo para la política del suelo. De ahí que C-W plantee como idea central la necesidad de comprender la motivación y el comportamiento de los gestores privados del suelo.

A la hora de abordar los objetivos de la política del suelo, C-W los plantea en términos similares a los objetivos de la política de seguros que se establece contra importantes pérdidas que se resisten a la medición cuantitativa. En el caso del suelo, piénsese en la

complejidad que encerraría, por ejemplo, plantear como objetivo político maximizar la contribución que hacen todos los usos del suelo al bienestar social. Por ello, el objetivo, para C-W, no sería tanto maximizar una determinada ganancia cuantitativa neta, como elegir las primas para los costes y beneficios de forma tal que las pérdidas máximas posibles sean minimizadas, como en una política de seguros. Ve pertinente este enfoque cuando trae a colación el problema de la pérdida irreversible de la mejor tierra de regadío por la competencia de urbanizaciones, industrias, carreteras y aeropuertos. En este caso, se pregunta C-W, ¿cuál sería la prima que haría que la pérdida máxima posible de la mejor tierra de regadío fuese minimizada? Responder a ello implica hablar de un «estándar mínimo de seguridad» de los resultados actuales (por ejemplo, hablar de la necesidad de conservar unas determinadas áreas de suelo agrícola de regadío). Ese estándar sería especificado de tal forma que se evitasen las máximas pérdidas posibles futuras. Para C-W, la conservación de la mejor tierra para regadío era una cuestión actual para la política del suelo debido a la irreversibilidad señalada.

La conservación de la mejor tierra agrícola en términos de calidad y cantidad, ¿sería hoy, para Canarias, una cuestión central? Si nos atenemos a la resolución que el Parlamento de Canarias aprobó unánimemente el 22 de enero de 2003 (BOPC, 7/2/03, www.parcn.es/pub/bop/5L/2003/084/bo084.pdf), no cabe duda alguna de que se trata de un tema de la máxima actualidad. En dicha resolución, el Parlamento insta al Gobierno de Canarias a determinar un número de hectáreas de superficie a proteger en Canarias para la agricultura y ganadería.

Una desaparición continuada o, dicho con más precisión, acelerada de la mejor tierra para regadío conduciría, según C-W, a una pérdida social evitable. El mantenimiento de amplias áreas de tierra óptima de regadío para uso agrícola se muestra como de interés público a largo plazo. Los costes sociales (las primas de seguro) en los que se

incurriría para desviar (o frenar) el desarrollo urbano-industrial --o residencial-turístico en el caso canario-- hacia los tipos de suelo no aptos para el riego --o a los de menor productividad-- son de una magnitud tal, comparados con las máximas pérdidas sociales posibles derivadas de la continuación y la probable aceleración de las tendencias actuales, que estos costes pueden ser considerados como una inversión social actual de carácter racional para evitar pérdidas en el futuro.

Este planteamiento le suscita a C-W una nueva serie de preguntas:

* ¿Qué sector de la economía debe pagar la prima de seguro? ¿Existe justificación para la participación de las administraciones públicas a la hora de repartir la carga de la prima del seguro? ¿Qué autoridad pública debería implicarse y en qué proporciones?

* ¿Qué podemos decir sobre la equidad en relación con el propietario de la tierra de regadío que podría tener que renunciar a una ganancia de capital privado?

Hablar de una política pública del suelo que considere entre sus objetivos la protección de la mejor tierra agrícola de regadío implica, por tanto, hablar de la configuración del interés público (IP), en tanto y en cuanto éste funciona como criterio normativo para la Administración y para las políticas públicas: un IP que debería construirse continuamente a través de un proceso de exploración libre y cooperativa sobre los bienes compartidos por la comunidad democrática; un IP que debería ser el resultado de una construcción política, no de una construcción económica (Minteer 2005). En estos términos, el problema de la participación en el proceso de exploración libre y cooperativa se sitúa en el punto de la definición del interés público

Apoyándose en Villar (Cabrera et al., 2004), Aguilera y Sánchez (2004a) distinguen dos modelos de configuración del interés general (o IP): el «deficitario» y el «artesanal». En el «deficitario», la Administración pública considera que es la única competente para definir el interés general de acuerdo con la legitimidad que le otorgan

las urnas. Nada más real y, sin embargo, más alejado del ordenamiento jurídico. En este contexto, la participación pública es vista como un trámite engorroso que sólo retrasa la satisfacción del IP que ya ha decidido la administración (Villar, en Cabrera et al., 2004). Esto significa que distintos intereses particulares potencialmente afectados por la decisión pública quedan sin capacidad de expresión, al tiempo que pueden percibirse posibles connivencias entre determinados intereses particulares y el interés general.

En el «artesanal», el interés general se define en términos de un ejercicio de composición de intereses por parte de la Administración. Por eso es importante la participación deliberativa y los mecanismos que la aseguran y, por lo mismo, es decisiva la transparencia en la toma de decisiones, con conocimiento público de cuáles son los grupos y cuáles los intereses que defienden y cómo los distintos intereses pueden ir transformándose a través de la deliberación. Los proponentes de los intereses particulares adelantan sus propuestas políticas en la esfera pública; la lógica de sus argumentos y la validez de la evidencia en que se apoyan serán sometidas a un debate abierto y a una evaluación pública, y se les requerirá que justifiquen sus demandas y propuestas a la comunidad democrática en el lenguaje del bien público. Y, para ello, la participación es imprescindible. La construcción política de un interés general requiere una participación pública real y no ficticia. Su configuración es sin duda más costosa, pero es más probable que los ciudadanos lo acepten, al haber participado en su elaboración.

En este contexto, se hace preciso aludir a los mecanismos de participación, que se presentan como posibilidades institucionales para una creciente participación y deliberación ciudadana en las tomas de decisiones y en la propuesta de soluciones de problemas ambientales. Se trata de mecanismos colectivos que implican tanto una

negociación de significados como de resultados; en este sentido, es de vital importancia tener en cuenta tanto el contexto institucional en el cual los diferentes tipos de procedimientos deliberativos pueden ser puestos en práctica como el contexto en el que se dificulta o impide una efectiva puesta en escena de dichos mecanismos. El propósito y la finalidad de dichas instituciones deliberativas son las de colaborar tanto en el acto de explicitar conflictos como en la definición de una decisión o política acertada y aceptable socialmente. Se trata de mecanismos que pretenden contribuir a la consecución de tres importantes objetivos: enmarcar las cuestiones políticas en términos más amplios – ampliando la base de información-, incluyendo todos los sectores de la sociedad y el entorno natural; acercar el estilo de la toma de decisiones a los principios democráticos; mejorar la calidad de las decisiones mediante la incorporación de diferentes perspectivas y mediante el acceso a una variedad de recursos (Rowe y Frewer 2005).

A la hora de establecer la conexión entre el IP y la calidad democrática, nos es útil introducir la distinción entre la función ceremonial e instrumental que tiene toda regla de juego, o, dicho en otras palabras, toda norma. Toda política pública del suelo requiere un marco normativo en donde se 'proyecte' el interés general, marco que cumple dos funciones: la 'instrumental', que sería aquella que permite la aplicación continua y completa del conocimiento existente para conseguir el objetivo que justifica la existencia de dicho marco (en este caso, la existencia de las normas de protección y conservación del recurso suelo agrícola en términos de cantidad y calidad); y la 'ceremonial', aquella cuyo objetivo es el de mantener el estatus, poder, privilegios, así como impedir el cambio (Swaney 1987, Tool 1977). Esta distinción nos va a ser útil para abordar el estudio de caso de El Rincón.

La comprensión del problema por parte de la comunidad –por ejemplo, el problema de la pérdida irreversible de suelo y paisaje agrícola–, sería susceptible de provocar una presión continua para lograr acuerdos institucionales instrumentalmente más eficientes, en la medida en que el problema siga existiendo. El ajuste institucional –o solución del problema– pasaría por la reducción o eliminación del comportamiento y las actitudes ceremoniales, y la creación o extensión del comportamiento y de las actitudes instrumentales. En ayuda del ejercicio de presión continua traemos a colación los conceptos de rendición social de cuentas vertical y horizontal (Smulovitz y Peruzzotti 2002, O'Donnell 2004). Su interrelación puede plantearse como mecanismo de control, dirigido a asegurar que se materialice el interés público configurado de manera artesanal.

La rendición social de cuentas 'vertical' englobaría al conjunto de respuestas ciudadanas que funcionan como mecanismos de control de las autoridades políticas y que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de los medios de comunicación. En el ejercicio de rendición de cuentas vertical se emplean herramientas institucionales y no institucionales. La interposición de demandas legales o la presentación de reclamaciones ante agencias de control, cuando intervienen a instancia de parte, es un ejemplo de recurso institucional; las movilizaciones sociales ilustran algo de las no institucionales. La 'horizontal' comprendería aquel conjunto de actividades de control ejercidas por agencias especializadas (tribunal de cuentas, fiscalías de medio ambiente y anticorrupción, defensor del pueblo, juzgados de lo penal, Parlamento,...) en las agencias gubernamentales. La horizontal es una importante fuente generadora de información que se torna disponible públicamente (memorias de la fiscalía de medio ambiente, del defensor del pueblo, del tribunal de cuentas, diario de sesiones del Parlamento,

tribunales ordinarios...). Esta información puede ser utilizada por aquellos que están ejerciendo rendición de cuentas vertical.

Para O'Donnell (2004), las interrelaciones entre ambos tipos de rendición de cuentas cobran importancia a la hora de entender la dinámica de la política democrática y, por ende, a la hora de evaluar políticas públicas como las ambientales. Tales interrelaciones producen efectos de estimulación y de inducción que son extremadamente importantes. Esta interrelación fomenta la disponibilidad de fuentes de información alternativas que, para Robert Dahl, es una de las características centrales de una democracia política.

3. El caso canario

Si hiciéramos un tránsito desde el contexto espacio-temporal con el que hemos comenzado --la California en los años 60 del siglo pasado de C-W-- a Canarias en la actualidad, éste podría llevarse a cabo sin que el diagnóstico y las preocupaciones de C-W perdiesen un ápice de validez. Si cambiamos expansión industrial por expansión turística y actividades recreativas al aire libre por campos de golf, nos ubicamos sin dificultad alguna en el panorama canario actual. Quizás lo único que pudiera afectar al diagnóstico de C-W fuese la escala. Las densidades poblacionales y el tamaño absoluto de los territorios insulares imprimen una importante diferencia en relación a California. Eso hace que las preguntas de C-W se vuelvan acaso más pertinentes para Canarias.

3.1. Naturaleza estratégica del suelo agrícola

En la misma época en que C-W lleva a cabo su análisis en California, en Canarias comenzaba la tendencia irrefrenable de pérdida de suelo agrícola debido al creciente

aumento de la expansión urbano-turística. A mitad de los años 80 del siglo pasado se manifiesta una preocupación política por dicha pérdida. No es casual que dicha preocupación se plantee desde la condición estratégica de la actividad agraria. Por entonces se celebró un Seminario Cívico-Militar, con aportaciones del mundo militar, universitario y de la Administración pública canaria. El ciclo III del mismo se desarrolló bajo el título *Los problemas del sector agrario en la economía canaria en relación a la Defensa Nacional* (1986). El supuesto sobre el que se trabajó fue el de una situación de aislamiento naval y aéreo de las Islas. Esta situación, se planteaba entonces, determinaría la necesidad de supervivencia basada en la producción insular. Para ello se elaboró un modelo de dieta mínima de subsistencia teniendo en cuenta aquellos artículos para los que la producción canaria se mostraba más consistente. A la luz del análisis de las superficies cultivadas y de sus producciones, se planteaba un proceso de reconversión agrícola en caso de una coyuntura extrema como la supuesta. El panorama fue bastante desalentador a la hora de alcanzar el índice de autoabastecimiento que marcaba el modelo de dieta mínima de subsistencia. De los datos del Seminario se extrajo una importante conclusión: la necesidad de mantener en uso y preservar del abandono, la urbanización y la erosión, el terrazgo agrícola históricamente construido y el suelo cultivable; no ya sólo por razones económicas, paisajísticas, sociales y culturales –de por sí suficientemente importantes-, sino, incluso, por motivos de carácter estratégico (Aguilera et al., 1994).

3.2. La pérdida de suelo agrícola y el marco legislativo canario

La preocupación política del Gobierno y del Parlamento canario por la pérdida de suelo agrícola se plasmó en el marco legislativo de la recién estrenada autonomía. La Exposición de motivos de la *Ley 3/ 1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en*

Materia de Urbanismo y de Protección de la Naturaleza ya apuntaba en esta dirección: "Mientras no se disponga de una legislación que desarrolle plenamente las competencias sobre el territorio, se hace necesario adoptar medidas de carácter urgente que en el marco de la Constitución y del Estatuto faciliten la intervención administrativa en este campo". Y entre los campos que relaciona están las agresiones ambientales constituidas por la actividad edificatoria de carácter ilegal y abusivo sobre recursos escasos como el suelo agrícola. Esta preocupación continúa hasta la actualidad, plasmándose en un ingente paquete legislativo, en el que destacan las siguientes leyes y decretos: *Ley 1/1987, de 13 de marzo, de Planes Insulares de Ordenación; Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre la ordenación urbanística del suelo rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias; Ley 5/1992, de 15 de julio, para la ordenación de la zona de El Rincón; Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento; Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias; Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales Protegidos; Ley 6/2002, de 12 de junio, de Medidas de Ordenación Territorial de la Actividad Turística de las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma; Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General y de Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias; y el Decreto 8/2004, de 3 de febrero, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario.*

3.3 La protección del suelo agrario en el debate parlamentario canario

Desde la óptica del discurso político de defensa del suelo agrario cabe destacar, en primer lugar, el debate de toma en consideración de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP)

de El Rincón, que tuvo lugar en octubre de 1991 en el Parlamento canario. Las intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios y de la Comisión Promotora de la iniciativa legislativa popular coincidieron en destacar y reconocer la insuficiencia de la normativa canaria para la protección de espacios agrícolas de interés ecológico y paisajístico, del cual El Rincón es un claro exponente (Diario de Sesiones, Parlamento de Canarias, 16 de octubre de 1991).

El debate parlamentario vuelve a centrarse en la protección del suelo agrario en 2003, casi doce años después del debate de la ILP, con la proposición no de ley del Grupo Parlamentario Socialista sobre protección del suelo agrario. Ésta se propone al detectarse "un proceso creciente de desertización, de una degradación en la calidad del suelo y de una reducción o pérdida del suelo agrícola o suelo agrario o ganadero...una pérdida de 1.000 hectáreas/año".¹ La Cámara adoptó por unanimidad la siguiente resolución: "El Parlamento de Canarias insta al Gobierno de Canarias a que, mediante las modificaciones legislativas que procedan o mediante norma específica, se regule la protección del suelo agrario productivo, evitando un mayor deterioro y destrucción del mismo, así como a propiciar medidas que contribuyan a la recuperación del suelo agrario abandonado y a determinar un número de hectáreas de superficie a proteger en Canarias para la agricultura y la ganadería" (BOPC nº 84, de 07/02/03). A finales del año 2004, varios son los plenos en los que la protección del suelo agrario es objeto de debate. Esto sucede a consecuencia de una interpelación del Grupo Parlamentario Socialista, dirigida al Gobierno, sobre el cumplimiento de los objetivos de la ley 5/1992, para la ordenación de la zona de El Rincón, y de una comparecencia del Gobierno solicitada por el mismo grupo parlamentario sobre las Directrices de ordenación del suelo agrario. El Rincón vuelve al Parlamento quince

¹ Sr. Armas Pérez, Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias, nº 102, 22.01.03, pp.5-6.

años después de que más de treinta y tres mil ciudadanos y ciudadanas canarias ejercieran el derecho reconocido en la Constitución Española, y recogido en el Estatuto de Autonomía de Canarias, de presentar iniciativas legislativas populares ante el Parlamento. Cuando el parlamentario socialista Santiago Pérez interpela al Gobierno sobre el cumplimiento de los objetivos de la ley², el representante del Gobierno interpelado, el entonces Consejero de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, Augusto Lorenzo, a la sazón presidente del órgano gestor del PER, falta a la verdad al tratar de justificar la inoperancia del Consorcio como órgano promotor y gestor del conjunto de acciones recogidas en el PER en la falta de competencias propias del Consorcio. El Consejero, en su condición de presidente del Consorcio, estaba obligado a conocer los Estatutos de dicho ente, firmados en junio de 1999 por el Consejero de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias, el Presidente del Cabildo de Tenerife y el Alcalde de La Orotava. Unos Estatutos que otorgan al Consorcio personalidad jurídica propia, atribuyéndole capacidad para adquirir y enajenar bienes, ejercitar acciones, contratar y obligarse en general, siempre que los actos se realicen para el cumplimiento de los fines y actividades que constituyen su objeto. Y entre los fines y objetivos del Consorcio están los de: a) ejecutar instrumentos de planeamiento y gestión...; d) impulsar y gestionar la expropiación o expropiaciones necesarias para llevar a efecto los Planes o Programas de Actuación Urbanística sobre el ámbito de actuación indicado, como asimismo, los terrenos y bienes adquiridos como beneficiario de la expropiación elegida, como sistema para obtención de suelo público donde instalar actividades socioeconómicas de interés social;... g) potenciar la mejora del medio rural, abordando la ejecución del Proyecto operativo de desarrollo agrícola, gestionando ayudas, subvenciones e incentivos para su mantenimiento y conservación.

² Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias, nº 42, 17.11.04, pp. 35-39.

¿Son o no competencias suficientes? Estamos ante un caso de inaplicación de normas por la Administración Pública sin motivo ni razón. Lo más preocupante es que esa actitud de boicot, propiciada desde el Gobierno, se ha extendido al Parlamento. Cuando el mismo parlamentario, Sr. Pérez García, insatisfecho por la respuesta del Gobierno a su interpelación, presenta días después una moción a la Cámara para que ésta instase a las Administraciones públicas responsables a que cumplieran con los objetivos de la ley emanada del propio Parlamento, dicha moción es rechazada³.

En esta misma línea, un mes más tarde, el mismo Grupo Parlamentario Socialista solicita una comparecencia del Gobierno en relación con las Directrices de ordenación del suelo agrario, y el diputado Sr. Pérez García aprovecha la ocasión para seguir debatiendo sobre el caso concreto de la ley de El Rincón y su desarrollo. Para ello, establece una asociación entre dicha ley, la ley conocida como de las 'Islas Verdes' y los criterios de las directrices de ordenación del suelo agrario establecidos por la Ley de Directrices Generales de Ordenación y del Turismo. Durante la comparecencia, el diputado expone que las técnicas previstas por la ley de las 'Islas Verdes' y por las Directrices "son las técnicas que adelantaba la ley de El Rincón, que seguimos legalmente considerando válidas y que de una vez merecería la pena ensayar, porque, si no, se nos va a ir el tiempo con grandes discursos teóricos sobre el valor estratégico del suelo agrícola, sobre la necesidad de mantenerlo como suelo productivo y no lo vamos a poder chequear adecuadamente"⁴. El Consejero, en su respuesta, dice expresamente que no quiere entrar en el tema de El Rincón, aun cuando al resumir el contenido de las Directrices alude una y otra vez a mecanismos contenidos en la Ley 5/1992, de El Rincón.

³ Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias, nº 45, 25/11/04.

⁴ Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias, nº 46, 15/12/04, pp. 25-35.

A modo de conclusión de este epígrafe, lo que se puede extraer de este recorrido por los debates parlamentarios y los marcos normativos que se derivan de ellos es, que a pesar de todos los debates y leyes, la superficie agraria sigue en retroceso. Un retroceso tanto en términos de cantidad, producido directamente a través de reclasificaciones en los distintos niveles de planeamiento y/o indirectamente a través de una combinación de factores (expansión residencial-turística dispersa, excepciones a la moratoria, proyectos de actuación territorial en suelo rústico e indisciplina urbanística); como en términos de calidad, por el generalizado uso de métodos ambientalmente incompatibles en los suelos agrarios.

4. El estudio de caso de El Rincón

Con el fin de trasladar la situación estudiada por C-W a Canarias, hemos considerado oportuno estudiar el caso de El Rincón. En nuestra opinión, y siguiendo la propuesta de Flyvbjerg, se trata de un caso crítico, extremo y paradigmático (Flyvbjerg, 2001). Crítico, en el sentido de la importancia estratégica que pueda tener en relación a un problema general (conservación y gestión de las áreas rurales protegidas). Extremo, por las posibilidades que tiene de generar información de casos inusuales, que pueden ser especialmente problemáticos (la condición de inusual y problemática del caso de El Rincón se la proporciona el origen de la ley que ordena la zona –iniciativa legislativa popular, recordemos-. La información que se obtiene proviene de la tensión entre el boicot de las Administraciones públicas contra la ley y su desarrollo -función ceremonial- y la labor de seguimiento y control del cumplimiento de la ley y su reglamento por parte de los movimientos sociales -función instrumental). Paradigmático, por lo que puede tener de valor prototípico y de establecimiento de estándares para otras situaciones (El Rincón puede verse como prototipo –en el

sentido positivo- de aspirar a convertirse en ejemplo aceptado para el desarrollo de las Directrices de ordenación del suelo agrario, o como prototipo –en el sentido negativo- de cómo boicotear desde las administraciones el cumplimiento de las leyes, del proceso de aprendizaje perverso de la administración).

A continuación vamos a repasar sucintamente la historia del proceso social⁵, cuyo punto culminante –que no final–, se alcanza con la promulgación de la Ley 5/1992, *de Ordenación de la zona de El Rincón*. Se trata de una ley singular que combina la protección del suelo agrícola con la tutela ambiental con el fin de proteger un paisaje agrario y que carece de precedentes en el cuerpo legislativo canario. Para Villar (2004b), la ley de El Rincón es una norma singular por varias razones: por su origen (fruto de una ILP); por su ámbito de regulación; por el nivel de protección; por las medidas que contiene.; por los instrumentos que la desarrollan.

Principales hitos acerca de El Rincón en orden cronológico

1984	Primeras noticias del Ayuntamiento de La Orotava (Tenerife) relativas a la reclasificación de la zona agrícola para permitir su desarrollo urbano (turístico-residencial). Constitución de la plataforma ciudadana “Mesa Pro El Rincón” en contra de la reclasificación.
1989	El Ayuntamiento de La Orotava aprueba la revisión del PGOU de La Orotava, e incorpora la reclasificación agrícola de El Rincón como zona urbanizable, frente a la opinión del redactor del documento y de 5,000 ciudadanos que firman un escrito contra dicha reclasificación.
Diciembre 1989	El Comité ciudadano en Defensa de El Rincón presenta una propuesta de iniciativa legislativa popular (ILP) al Parlamento de Canarias, al objeto de que se declare El Rincón paisaje protegido, de acuerdo con la ley estatal.
Octubre 1990	El informe técnico de la CUMAC –institución del Gobierno canario que tiene la potestad de aprobación definitiva del planeamiento urbanístico municipal- propone una posposición de la aprobación final del PGOU de La Orotava para considerar que El Rincón debe ser clasificado como zona rural protegida.
Noviembre 1990	Aprobación definitiva del PGOU de La Orotava por parte de la CUMAC, en la que se subordina y se pospone la reclasificación definitiva de El Rincón hasta la elaboración de un estudio acerca de las características territoriales de la zona. Este estudio fue realizado por el Departamento de Geografía de la Universidad de La Laguna.
Mayo 1990	La ILP se presenta en el Parlamento con el apoyo de 33,325 ciudadanos de las Islas, más del doble del número de firmas necesarias.

⁵ Un análisis del proceso social de valoración ambiental de El Rincón puede verse en Aguilera y Sánchez (2004b).

	legalmente exigido.
Octubre 1991	Se presenta el estudio territorial sobre El Rincón encargado por la CUMAC al Departamento de Geografía d en el que se afirma la conveniencia de considerar El Rincón como zona agrícola protegida.
Julio 1992	El Parlamento enmienda la ILP y aprueba la ley de caso único 5/92 sobre El Rincón. La enmienda transform de defensa estatal del paisaje protegido por un mecanismo tradicional del planeamiento urbanístico: un Plan con el objetivo de mantener la agricultura como la principal actividad económica.
Febrero 1993- 1997	Elaboración y aprobación del Plan Especial.
Junio 1999	Se aprueban la constitución del Consorcio de El Rincón, ente encargado de aplicar el PER, y sus estatutos p Gobierno canario, insular y el Ayuntamiento de La Orotava. Los estatutos del Consorcio establecen que su C General incluirá representantes de los propietarios, vecinos y ecologistas.
Diciembre 1999	Primera reunión del Consorcio del Rincón integrado por los representantes de las administraciones públicas.
Marzo 2000	El Consorcio establece un convenio marco con Gesplan. Fruto de este convenio, Gesplan encarga al Dr. Par dictamen sobre la vigencia de la ley 5/92 a la luz de la aprobación de la ley 9/1999 de 13 de mayo de Orden Territorio de Canarias.
Mayo 2000	El Parlamento de Canarias aprueba el nuevo Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y E Naturales de Canarias. El Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, advierte que se ha de tener en cuenta, e disposiciones, la ley 5/1992, de 15 de julio, de ordenación de la zona de El Rincón.
Julio 2000	El Consorcio de El Rincón recibe el dictamen mencionado. Entre sus principales conclusiones se sostiene qu 5/1992 de El Rincón queda implícitamente derogada mientras que el Plan Especial de El Rincón queda vige ha de adaptarse al nuevo Texto Refundido.

El resultado de la presión social hace que se produzca un ajuste institucional en términos de promulgación de una ley (ley 5/1992 de El Rincón), que tiene por objeto la conservación de la zona como espacio rural protegido. Ese ajuste institucional puede ser interpretado como la consecuencia de la interrelación entre las respuestas ciudadana (rendición de cuentas vertical) y del Parlamento (rendición de cuentas horizontal), en clave de estimulación e inducción. Como ya se apuntó, las interrelaciones entre ambos tipos de rendición de cuentas cobran importancia a la hora de evaluar políticas públicas como la del suelo. Una interrelación que condiciona y reconduce la configuración del interés general que estaba contemplado para la zona en la aprobación inicial del PGO por parte del Ayuntamiento. De ahí que lo que estaba siendo una configuración deficitaria se torne en configuración artesanal del IP. Esta

reconducción de la configuración del IP permitió poner en marcha mecanismos de participación como el de valoración grupal que empleó el equipo encargado de redactar el PER.

Las actuaciones del PER las componen cinco grandes bloques, de entre los que destacan, por un lado, el programa operativo de desarrollo agrario (PODA), mecanismo central para la consecución del objetivo de la ley de mantener como uso fundamental del suelo el agrario, y que contiene las siguientes medidas: creación de una unidad de desarrollo rural y extensión agraria en la zona; apoyo a la fertilización orgánica de cultivos; estímulo a la diversificación de cultivos; ayudas financieras para la reconversión de cultivos; apoyo a la creación de una bodega comarcal para la elaboración de vino malvasía; estímulo a la creación de una cooperativa de servicios agrícolas; apoyo a la mejora de la comercialización; establecimiento de una red general de transporte de agua para riego a presión; depuración de aguas residuales y transferencia para su utilización en el riego de jardines; apoyo a la mejora del viario agrícola; ayudas para la actualización de sorribas; otras ayudas para mejora de explotaciones agrícolas; programa de arrendamientos de fincas y estímulo a la incorporación de jóvenes agricultores; y, por otro lado, la creación de un Consorcio encargado de aplicar el PER, financiado por las Administraciones públicas implicadas. El valor de las inversiones en las diferentes actuaciones programadas viene a equivaler, a fecha de la aprobación del PE (1997), algo más 13,22 millones de euros (2.200 millones de pesetas), a financiar entre inversión pública y privada durante un periodo de cuatro años⁶.

A lo largo de estos años hemos asistido a un proceso de transformación desde una situación de 'protección pasiva' del recurso 'suelo agrícola' inicial (promulgación de la

⁶ En la actualización que el Gerente del Consorcio presentó al Consejo General de dicho ente en la propuesta de presupuestos para 2001 figura la cantidad de 3.253 millones de pesetas (19,5 millones de euros).

ley) al de 'desprotección activa' (vaciado del Consorcio, actuaciones *de facto* como si la ley no estuviera vigente, boicot institucional). La falta de voluntad y gestión políticas, el empleo de lenguaje ambiguo y la falta de dotación financiera, características ejemplificativas del dominio de la función ceremonial en Canarias en el ámbito de la legislación ambiental (Aguilera y Sánchez, 2004a), nos llevan a hablar de un ejercicio de boicot institucional en la zona de El Rincón.

El movimiento social que impulsó la ley ha estado ejerciendo, mientras tanto, un permanente control (rendición social de cuentas vertical), acudiendo en numerosas ocasiones a las Administraciones implicadas, al defensor del pueblo, a los tribunales, a los medios de comunicación...En este ejercicio de control, el mismo movimiento social se planteó "volver al Parlamento" para indagar las posibilidades de que éste ejerciera una rendición de cuentas horizontal a través de la evaluación de la ley que había promulgado en 1992. El resultado de ese ejercicio permitió comprobar cómo se había producido una profundización de la función ceremonial.

Todo el fenómeno descrito se produce en un contexto de connivencia de parte del empresariado con las Administraciones, tendente a cambiar el marco legal⁷.

Del análisis del comportamiento que han tenido las Administraciones públicas en relación con la Ley, el PER y el Consorcio de El Rincón, no cabe sino concluir que aquellas han puesto todas sus energías en desproteger el paraje agrícola de El Rincón mediante la puesta en marcha de un ejercicio de irresponsabilidad organizada (Beck, 1991).

⁷ Una buena muestra de ello es la siguiente declaración: "La Ley de El Rincón hay que tirarla a la basura y construir ahí un campo de golf" (W.Kiessling, empresario, declaraciones a Diario de Avisos, 2 de marzo de 2003). Durante el año 2005, la CEOE, las agrupaciones de pequeños y medianos empresarios del Valle de La Orotava y los tres alcaldes del Valle han constituido el Foro de Desarrollo del Valle de La Orotava. En sus declaraciones públicas han apostado por la construcción de un campo de golf junto a instalaciones hoteleras en la zona de El Rincón.

Para Villar (2004b), hasta el incumplimiento de las normas tiene límites infranqueables o, quizás mejor, mecanismos legales para hacerle frente. Conviene recordar que toda Administración debe actuar de conformidad con la legalidad (artículo 103 de la Constitución). No existe ninguna razón jurídica que legitime o justifique la inaplicación del citado Plan Especial de Ordenación. Las dudas sobre la vigencia o derogación de la regulación de El Rincón son, para Villar, una excusa con la que encubrir el conflicto existente desde el inicio del proceso social de El Rincón y, en parte, sirven para justificar algunas de las decisiones políticas que se vienen tomando; en concreto, la paralización del Consorcio. Se dice que la ordenación de El Rincón ha quedado desplazada por disponerlo así el ordenamiento jurídico. Sin embargo, como Villar (2004b) ha explicado, la técnica no dispone esa medida, ni mucho menos. Es la decisión política la que busca ese resultado a través de la aparente objetividad que da la argumentación jurídica; incluso, es suficiente con plantear la duda, por infundada que sea. El resultado es un caso de inaplicación de normas por la Administración pública sin motivo ni razón, que encaja como un guante en la arbitrariedad de los poderes públicos, conducta que, como es sabido, prohíbe la Constitución (artículo 9.3). Resta, pues, darle una oportunidad a la Ley y al PER para que su potencial tenga posibilidad de ser desplegado, evaluando con ello no sólo el objetivo de conservar y proteger el paisaje agrícola de El Rincón, sino valorando también la voluntad política de darle contenido real a la resolución unánime del Parlamento de enero de 2003.

Con anterioridad nos hacíamos eco de una batería de preguntas que se planteaba C-W. Es el momento de volver a ellas y de plantearlas desde el ámbito canario actual:

¿Coinciden los intereses públicos y privados en el desplazamiento de la agricultura de regadío por el desarrollo urbano-turístico en Canarias? Parece que no, si atendemos a

la resolución aprobada unánimemente en el Parlamento de Canarias sobre la protección de suelo agrario.

¿Están las pérdidas sociales incluidas en la irreversible urbanización de la mejor tierra de regadío? Si hablamos de Canarias y de la normativa que regula la transformación de los usos de suelo no parece que se hayan incluido. Si hablamos de la zona de El Rincón, las pérdidas sociales se han evitado.

¿Cómo aborda la política pública del suelo que se deriva de la ley de El Rincón, la desviación del desarrollo residencial-turístico-de campos de golf de la mejor tierra de regadío? La ordenación de la zona se realizará a través de un PER, manteniéndose como uso de suelo fundamental el agrario, excluyéndose los usos incompatibles con el mantenimiento del carácter rústico de la zona. Se entenderá compatible cierto tipo de turismo. El PER definirá el órgano y la forma de gestión del espacio y el reparto de las cargas y beneficios, valorándose como carga a soportar y repartir la que pudiera conllevar el mantenimiento de la zona agrícola en el estado actual en lo que a valores paisajísticos se refiere, considerándose indemnizables las limitaciones a la propiedad que se establezcan en relación con los usos permitidos en el suelo rústico; proponiéndose, por otro lado, actuaciones de carácter socioeconómico que sirvan para compensar a la comunidad local y a las actividades afectadas por la protección establecida.

¿Cuáles serían los costes en los que incurriría tal desviación? Las cantidades presupuestadas en el PER, incluyendo las correspondientes al Programa Operativo de Desarrollo Agrario.

¿Qué podríamos decir acerca de la asignación de tales costes entre los sectores público y privado de la economía? La propuesta del equipo redactor en 1995 estimaba la inversión en dos mil doscientas millones de las antiguas pesetas, asignando el 41% al sector privado y el resto, repartido entre distintas administraciones, al sector público.

En la última actualización que realizó el Consorcio (2000), estimaba la inversión en tres mil doscientos cincuenta y cuatro millones de las antiguas pesetas, asignando el 32% a la iniciativa privada.

¿Existen instrumentos de política del suelo para provocar y dirigir esa desviación? Sí.

En la Ley y en el PER se establece un sistema de compensación que tiene por objetivo asegurar la participación de todos los propietarios-agricultores en las rentas derivadas de los aprovechamientos no agrícolas que se admiten en la zona.

¿Qué sector de la economía debe pagar la prima de seguro que lograrse que la pérdida máxima posible de la mejor tierra de regadío sea minimizada? El sector público -léase las partidas presupuestarias del PE y el PODA- y el privado -léase el canon que ha de pagar el aprovechamiento turístico permitido en la zona al Consorcio de El Rincón y las inversiones programadas para la iniciativa privada.

¿Qué podemos decir sobre la equidad en relación con el propietario de la tierra de regadío que podría tener que renunciar a una ganancia de capital privada? Que la Ley y el PER contemplan un mecanismo de equidistribución en suelo rústico, que pretende equiparar los niveles de rentabilidad agrícola de la zona con la de las mejoras zonas en Tenerife.

¿Existe justificación para la participación pública a la hora de repartir la carga de la prima del seguro? Sí, ya que al tratarse el PER de un plan de conservación, la sociedad debe pagar un precio por mantener lo que se considera un bien público, objeto de interés general. La renta de situación, institucionalmente definida, va a permitir unos ingresos complementarios -canon- que compensen a los propietarios de la obligación de mantener cultivos que muchos de ellos no consideran rentables, pero que la sociedad ha decidido preservar en aras a la perpetuación de un espacio agrícola histórico. Ingresos complementarios que se pretende obtener a través de la introducción de las actuaciones

urbanísticas que van a posibilitar el desarrollo de las actividades turísticas permitidas por la ley 5/92. Las actuaciones y actividades las regulará el PER a través de un mecanismo novedoso, cuyo objetivo es imbricar -en clave de convivencia-, las actividades agrícolas con las turísticas, de tal forma que se ligue el destino de una a la otra de forma diferente a la tradicional supeditación del uso de suelo y actividad agrícolas al uso de suelo urbanizable y actividad turística.

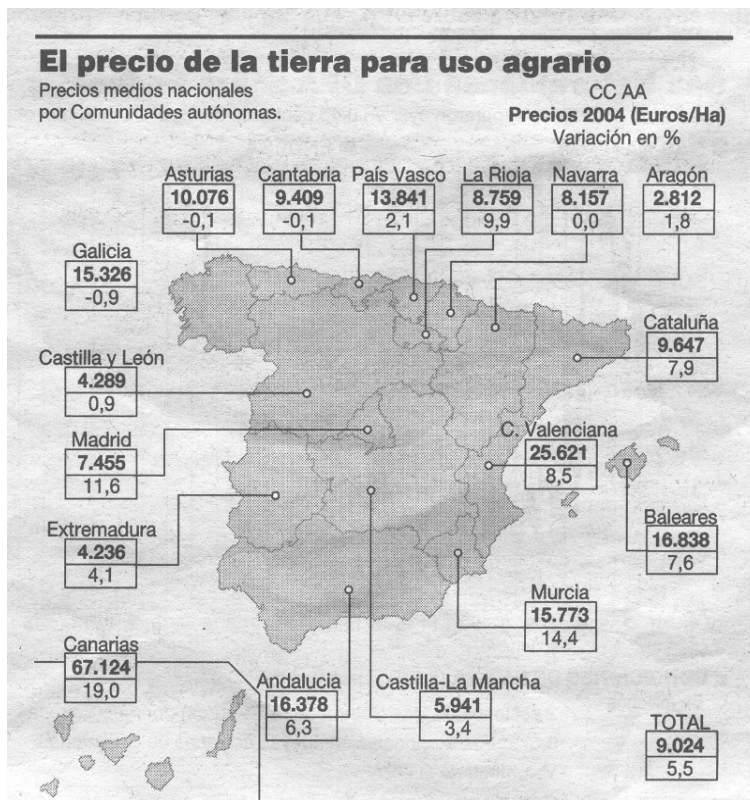
¿Qué autoridad pública debería implicarse -en nuestro caso, estatal, autonómica, insular, local- y en qué proporciones? De acuerdo con la última actualización del presupuesto de las actuaciones del PER, la inversión pública estaba repartida de la siguiente manera: 68,6% corresponde al Gobierno de Canarias; el 19,5% al Consorcio; el 7,2% al Ministerio de Fomento; el 3,3% al Ayuntamiento de La Orotava; y el 1,3% al Cabildo de Tenerife.

Al centrarnos en el estudio de caso de El Rincón no hemos hecho otra cosa que referirnos a los mecanismos que C-W llamaba directos: a la Ley, al PER y al Consorcio de El Rincón, y a las dificultades que éstos han tenido para desarrollarse y operar. Hemos ignorado el aspecto, para C-W más importante, de las fuerzas económicas que influyen en las decisiones sobre el uso del suelo (el mercado, la tributación, el crédito, los constructores de infraestructuras, y las instituciones que gobiernan la propiedad, la venta y el arrendamiento de tierras). A nadie se le escapa la importancia de esos factores en el caso canario. Piénsese en el mercado del suelo agrícola teniendo en cuenta los datos del Ministerio de Agricultura para el año 2004⁸. Para los expertos, las subidas en el precio del suelo para uso agrario no responden al valor de la tierra por su rentabilidad para tal uso, sino que es consecuencia de las posibilidades futuras de su reclasificación para usos urbanísticos. La inversión en fincas agrarias con derechos de

⁸ El País, 17 de septiembre de 2005.

producción y subvenciones comunitarias, con incentivos fiscales como la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC), como refugio de dinero negro y con expectativas de reclasificación urbanística, es un valor seguro. La 'reconversión' a través del planeamiento es una buena inversión. No olvidemos que el planeamiento define el estatuto de la propiedad de la tierra, otra de las fuerzas económicas destacadas por C-W. No debemos olvidarnos, tampoco, de la especificidad tributaria canaria de la RIC y su ambigua influencia en el suelo y la actividad agraria.⁹ Los precios del suelo, las expectativas de reconversión vía planeamiento, la RIC y las subvenciones agrarias son factores cuya combinación los convierten en elevadas barreras de entrada a jóvenes empresarios agrarios o a empresarios cuya actividad principal es la agraria y que quieran ampliar las explotaciones. En cambio, son grandes incentivos para que los 'nuevos empresarios' del sector, cuya principal actividad económica sea la de constructor-promotor, que han entrado combinando la doble condición de propietarios de suelo pendientes de reclasificación y de captadores de primas (subvenciones agrarias), salgan de la actividad agraria, a través de la reclasificación de los terrenos, en el momento más rentable. Quizás no se pueda explicar de otra manera el precio de la tierra de uso agrario, su evolución en Canarias y el predominio de la función ceremonial de toda la normativa tendente a la conservación y protección ambiental del suelo agrícola.

⁹ La adquisición de terrenos, antes de su primera utilización, o la inversión realizada para conseguirlos, que constituyan superficies nuevas, no preexistentes, creadas por la acción humana, como pueden ser el caso de terrazas o bancales en zonas de fuerte desnivel o terrenos ganados al mar, será materialización válida de la RIC. N° consulta vinculante: V002172001, Dirección General de Tributos (25-04-2001). Agradecemos esta referencia a Álvaro Lorente.



De ahí que las siguientes reflexiones de Saravia¹⁰ sobre la financiación de la protección del suelo agrícola en Canarias nos puedan ser de utilidad. A su juicio, es preciso evitar que quienes soportan una declaración de ámbitos protegidos se vean perjudicados frente a quienes, por el contrario, pueden desarrollar urbanísticamente los terrenos de su propiedad. Es un problema en los espacios que por sus características (situación próxima a los núcleos urbanos, atractivo paisajístico, etc.) serían susceptibles de acoger un notable desarrollo urbano de no ser por la declaración de terrenos protegidos. Hasta ahora, las cargas que tienen que soportar los suelos de nuevo desarrollo urbano (urbanizables) consisten en las inherentes a su propia urbanización (como las conexiones de infraestructuras), las cesiones de un porcentaje del aprovechamiento lucrativo a beneficio de la comunidad, y las cargas de sistemas generales, definidas por el plan general de cada municipio. Aún con este panorama de cargas, los beneficios inmobiliarios son muy amplios. Unas rentas que se apoyan en la

¹⁰ Comunicación verbal (10-6-04)

calidad ambiental, es decir, en el hecho de que haya otros terrenos de calidad paisajística (en sentido amplio), que se mantengan como tales, es la condición necesaria para el desarrollo de los suelos urbanizables. Una condición que hay que compensar. Propone Saravia la modificación de la legislación de suelo (de la legislación canaria, pero que afectaría también a la estatal de la materia), de tal forma que en lugar de hacer una clasificación del suelo en tres grandes bloques disjuntos (urbano, urbanizable y no urbanizable, o rústico en el caso canario), que se gestionan separadamente, establezca la figura de los 'sectores mixtos urbanizables-no urbanizables/rústicos protegidos'. Según esta propuesta, se diseñarían en el planeamiento municipal sectores de suelo urbanizable y sectores de suelo protegido (no urbanizables/rústicos); y se emparejarían los primeros con los segundos con criterio estratégico, vinculando los ámbitos protegidos más frágiles con los sectores urbanizables más pujantes. Es clave en esta propuesta vincular las cargas y beneficios de ambos sectores o ámbitos (urbanizable y no urbanizable/rústico), de tal forma que los propietarios de los suelos protegidos participarían de los beneficios de la urbanización del sector urbanizable, y los de estos últimos suelos de las cargas de la protección. Es, sin duda, una propuesta de cierta complejidad y, desde luego, revolucionaria en el panorama urbanístico actual. Pero absolutamente necesaria para que la protección llegue a ser efectiva y no suponga una carga, a unos propietarios frente a lo que supondría la clasificación de sus mismas propiedades como urbanizables. La protección de los suelos incluidos en estos sectores mixtos sería, de esta forma, completa y cerrada. Quedarían a todos los efectos como si de 'parques urbanos cultivados' (o algo similar) se tratase. ¿Quién duda de que los parques de los planes parciales no corren ningún riesgo de ser edificados en el futuro? Los suelos protegidos dentro de estos 'sectores mixtos' tendrían una condición parecida y unos

efectos de futuro también semejantes. Desde luego, dentro del proyecto de urbanización del sector urbanizable habría que contemplar también las mejoras de urbanización del área protegida, como si se tratase (de hecho así sería) de un único sector el formado por los terrenos destinados a nuevas edificaciones residenciales, turísticas o de otro tipo (incluso industriales) y el suelo agrícola o de reserva forestal, o como quiera que se denominase, del ámbito protegido.

6. Referencias bibliográficas

Aguilera Klink, F., A. Brito Hernández, C. Castilla Gutiérrez, A. Díaz Hernández, J.M. Fernández-Palacios, A. Rodríguez Rodríguez, F. Sabaté Bel y J. Sánchez García (1994): *Canarias. Economía, Ecología y Medio Ambiente*, Francisco Lemus Ed., La Laguna.

Aguilera Klink, F. y J. Sánchez García (2004): "El Rincón (La Orotava, Tenerife). Un ejemplo de participación social y ajuste institucional ante un conflicto de usos del suelo", en Juan Sánchez García (ed.), *Toma de decisiones colectivas y política del suelo*, Fundación César Manrique, Lanzarote.

Aguilera Klink, F. y J. Sánchez García (2004): "Protección ambiental y calidad de la democracia en Canarias: una aproximación", comunicación presentada en las IX Jornadas de Economía Crítica, Madrid, 25-27 Marzo.

Beck, U. (1991): "La irresponsabilidad organizada", *Debats*, Marzo-Junio, pp. 30-37.

Cabrera Domínguez A., F. García Márquez, J. Sánchez García y F. Villar Rojas (2004): Transcripción del Seminario "Toma de decisiones colectivas y política del suelo en Canarias", en J. Sánchez García (ed.), (*ibidem*).

Ciriacy-Wantrup, S.V. (1964): "The New Land «Competition». Some Implications for the Public Policy", *Natural Resources Journal*, Vol. 4, No. 2, 252-267. *Publicado en español*

en F. Aguilera Klink (ed) (1995), *Economía de los recursos naturales: un enfoque institucional*, Fundación Argenteria-Visor Distribuciones, Madrid.

Coordinadora Ecologista Popular El Rincón (2005): "El Parlamento de Canarias se une al boicot institucional a la Ley de El Rincón", *Disenso*, No. 46, 12-14.

De Marchi, B. y Ravetz, J., (2001): "Participatory Approaches to Environment Policy", in *Environmental Valuation in Europe*, Policy Research Brief, Number 10 Series Eds C Spash, C.Carter, Cambridge Research for the Environment, Cambridge.

Flyvbjerg, B. (2001): *Making Social Science Matter. Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*, Cambridge University Press, Cambridge.

Minteer, B. (2005): "Environmental philosophy and the public interest: a pragmatic reconciliation", *Environmental Values*, Vol. 14, 37-60.

O'Donnell, G. (2004): "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 11, 11-31.

Rowe, G. y L. J. Frewer (2005): "A Typology of Public Engagement Mechanisms", *Science, Technology & Human Values*, Vol. 30, No. 2, 251-290.

Seminario Cívico-Militar De Canarias (1986): *Los problemas del sector agrario en la economía canaria en relación con la Defensa Nacional*, Ciclo III (1981-82), Servicio Geográfico del Ejército, Madrid.

Smulovitz, C. y E. Peruzzotti (orgs.) (2002): *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, Paidós, Buenos Aires.

Swaney, J (1987): "Building instrumental environmental control institutions", *Journal of Economic Issues*, Vol. XXI, No. 1, 295-308.

Tool, M. R.(1977): "A social value theory in neoinstitutional economics", *Journal of Economic Issues*, Vol. XI, No. 4, 823-846.

Villar Rojas, F (2004a): "El derecho de propiedad del suelo", en F.J.Villar (dir.), *Derecho Urbanístico de Canarias*, Instituto de Estudios Canarios y Cabildo Insular de Tenerife.

Villar Rojas, F (2004b): "La Ley de El Rincón: ¿Una norma fuera de tiempo y de forma?", en J. Sánchez García, J. (ed.), *Experiencias sociales e innovadoras. El Rincón+10*, Coordinadora Ecologista Popular El Rincón-Ecologistas en Acción, La Orotava.