

Protección ambiental y calidad de la democracia en Canarias: una aproximación

F. Aguilera Klink y J. Sánchez García ^(*)

Departamento de Economía Aplicada, Universidad de La Laguna

faguiler@ull.es/jusangar@ull.es

“Coalición Canaria refleja en su ponencia marco (...) la necesidad de no seguir permitiendo que se incumpla la normativa que regula el uso del suelo sobre un territorio insular congestionado”

(*Diario de Avisos, 15 de abril de 2002*)

0. INTRODUCCION

En el período 1985-2001, la Comunidad Autónoma de Canarias generó una destacada colección legislativa para la protección del territorio, del agua y del medio ambiente, iniciada en 1985 con la ley de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza, continuada con un buen número de leyes y culminada en 2001, recurriendo de nuevo al adjetivo *urgente* para aprobar la ley de medidas relativa a las directrices de ordenación del territorio y el turismo.

Para los autores de este trabajo dicha colección legislativa tiene, fundamentalmente, un carácter ceremonial y no instrumental, ya que apenas se aplica para solucionar los problemas ambientales. Por el contrario, su papel consiste en hacer creer a la gente que la mera existencia de las leyes equivale a su cumplimiento. De ahí el sinsentido de seguir aprobando leyes “urgentes” sin que se hayan aplicado las existentes. Por otro lado, hemos constatado que el gobierno hace un uso sesgado del concepto de “*interés general*”, como excusa para aprobar proyectos controvertidos, a la vez que vacía la noción de participación ciudadana, convirtiéndola en un mero trámite.

Así pues, las tres patas sobre las que descansa la baja calidad de la democracia y la baja protección ambiental efectiva que consolidan el citado carácter ceremonial son: a) la dejación en la aplicación de las leyes y el abuso en la aprobación de leyes “urgentes” que tampoco se aplican, b) el sesgo en el concepto de “*interés general*” para aprobar proyectos controvertidos y c) el vaciamiento de la práctica de la participación ciudadana.

En este trabajo, mostramos los primeros resultados del proyecto de investigación SEC2002-02760 en el que evaluamos las políticas públicas ambientales en Canarias.

^(*) Agradecemos la colaboración de Noé Brito, becario del proyecto en el que se enmarca este trabajo.

1. NOTAS SOBRE LA COLECCIÓN LEGISLATIVA AMBIENTAL CANARIA: LA URGENCIA COMO HUIDA HACIA ADELANTE

Canarias, desde su constitución como Comunidad Autónoma, se ha caracterizado por su gran dinamismo en la “producción legislativa” para la protección de la naturaleza y del territorio. Entre otras leyes, destacamos: la ley de medidas *urgentes* en materia de urbanismo y protección de la naturaleza de 1985; el paquete legislativo de 1987, referido a planes insulares de ordenación, ordenamiento urbanístico de suelo rústico, espacios naturales, y urbanización diferida; la leyes de disciplina urbanística y territorial y de prevención del impacto ecológico de 1990; la ley de caso único de el espacio agrícola El Rincón de 1992; la nueva ley de espacios naturales de 1994; el decreto 35/1995 sobre reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento; la ley de ordenación del territorio de Canarias de 1999; el texto refundido de las leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de 2000; los decretos sobre la moratoria y ley de medidas *urgentes* en materia de ordenación del territorio y del turismo de 2001; la ley de Veneguera de 2003; y la ley de las directrices de ordenación general y de ordenación del turismo, 2003.

Si nos atenemos a los preámbulos de las últimas leyes, a su carácter “urgente” así como a algunas declaraciones institucionales como las que encabeza este trabajo, en las que se reconoce que “no se puede seguir permitiendo que se incumplan las leyes de protección del territorio” parece claro que la larga lista de medidas legislativas no ha servido para proteger el territorio ni para asegurar una protección ambiental efectiva. Además, algunos estudios encargados por la Administración autonómica, como el de percepción social (Sondeo, 2000) y el diagnóstico técnico luego titulado Compromiso por el Desarrollo Sostenible de Canarias (2001), muestran la preocupación social por el deterioro ambiental en las islas y la realidad (y no sólo la percepción) de ese deterioro.

<i>Diagnóstico técnico</i>	<i>Percepción social</i>
“La mayor riqueza natural de Canarias es su biodiversidad (...) Los impactos territoriales causados por el actual modo de desarrollo están causando la desaparición acelerada de este recurso (...) Destrucción directa de especies de flora y fauna e indirecta por degradación, fragmentación y simplificación de los hábitas”	“El 51,9% de los canarios piensa que la situación del medio ambiente en Canarias es actualmente mala o muy mala”

<p>“Esta situación no es suficientemente paliada ni reconducida por las administraciones responsables de la ordenación y disciplina del territorio (...) El planeamiento no sólo no cumple eficazmente su función ordenadora, sino que contribuye a incrementar los procesos de deterioro ambiental, impulsado por una cultura administrativa oportunista y ranciamiento desarrollista”</p>	<p>“El 71 y el 65% de los canarios son críticos con la atención que el Gobierno autónomo presta al medioambiente y a las acciones de preservación del territorio, respectivamente”</p>
<p>“Los procesos se desarrollan actualmente a una velocidad y con una intensidad y capacidad destructiva nunca vistas en épocas anteriores. De proseguir el desarrollo canario en la dirección y con la intensidad apuntadas, de mantenerse las actitudes sociales e institucionales que hacen de la imprevisión y la indisciplina componentes habituales de nuestra sociedad, estaríamos abocados a la pérdida de una parte sustancial de nuestro patrimonio natural y cultural que nos queda...”</p>	<p>“Sólo el 7% de los canarios prefiere sacrificar el cuidado del medio ambiente antes que limitar el desarrollo económico de las islas”</p>
<p>“Unos y otro instrumentos de ordenación carecerán igualmente de eficacia (...) si no sirven para cambiar la forma de adoptar las decisiones”</p>	<p>“Casi el 70% de los canarios considera que la administración debe controlar más la construcción de hoteles y apartamentos”</p>
<p>Fuente: <i>Compromiso por el desarrollo sostenible de Canarias. Gobierno de Canarias. Borrador 20.02.01</i></p>	<p>Fuente: <i>Sondeo encargado por el Gobierno de Canarias, 2000</i></p>

Por otro lado, la Fiscalía de Medio Ambiente de Gran Canaria ha elaborado varias Memorias en las que pone de manifiesto con claridad la absoluta dejación de los políticos ante la aplicación de las leyes y las maniobras para difuminar competencias y responsabilidades. De la Memoria de 2001, destacamos los siguientes párrafos que ampliamos, más abajo, en los recuadros:

“...dejación absoluta cometida a lo largo de los años” (por los diferentes responsables políticos).”

“Dificultades a la hora de determinar la responsabilidad penal por la comisión de estos delitos (...) se difumina dentro del complejo entramado de cargos...”.

“...la presión de las promotoras inmobiliarias sobre los distintos Ayuntamientos para conseguir cada vez más y más suelo (...) la enorme facilidad con que se dejan convencer los Alcaldes de los Municipios.”

“...las arcas municipales están enormemente depauperadas debido a la *corrupción municipal* (...) o al *despilfarro e ineficiencia*...”.

“...el urbanismo se transforma en un “medio de financiación municipal en el que el primer especulador es el Ayuntamiento”.

“...*reclasificación indebida* de suelo rústico a urbanizable...”.

“El resultado es un gran pelotazo urbanístico (...) participación de políticos en negocios inmobiliarios...”.

“...el verdadero *delincuente medioambiental*, en la gran mayoría de las veces, es la propia *Administración*...”.

PROBLEMAS REFERENTES A LA DETERMINACIÓN DE LA AUTORIA

Este problema se presenta cuando el responsable es la propia Administración, difuminándose la responsabilidad personal entre el entramado de cargos que de una u otra manera tienen una parte de responsabilidad en el hecho delictivo, principalmente en las infracciones penales cometidas por la absoluta dejación y despreocupación a la hora de aplicar la normativa medioambiental y urbanística.

a.- “...dejación absoluta cometida a lo largo de los años”.

b.- “.. reorganizaciones en la distribución de funciones en el seno de un área de responsabilidad política (las funciones de un Consejero se atribuyen después al Viceconsejero, o el área de medioambiente que estaba integrada en la Concejalía de Sanidad se atribuye a la de Urbanismo), lo que supone a priori la ampliación de los posibles sujetos activos de esta clase de delitos”.

c.- “...la responsabilidad penal de las autoridades políticas no se debe generalmente a conductas activas y a una toma de decisiones y otorgamiento de licencias (lo que siempre facilita la tarea de investigación) sino a la absoluta pasividad y dejación, alegando siempre un supuesto desconocimiento de la situación denunciada”.

e.- “La profusa y prolija normativa medioambiental (Comunitaria, Estatal, Autonómica, y hasta Local), muchas veces con disposiciones transitorias que demoran su entrada en vigor de manera inmediata ante el conocimiento y reconocimiento de la imposibilidad de cumplir con la normativa”.

Esta dispersión de competencias, cargos, funciones y normativa, presentes generalmente en muchos asuntos medioambientales, dificultan enormemente la investigación de esta clase de delitos.

PROBLEMAS REFERENTES A LOS DELITOS CONTRA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

“...estos delitos son la verdadera “estrella” de las denuncias recibidas en este Servicio de Medio Ambiente (junto a los vertidos de aguas residuales procedentes de depuradoras)”.

“Al ser el turismo el motor del desarrollo económico de Canarias, la presión de las promotoras inmobiliarias sobre los distintos Ayuntamientos para conseguir cada vez más y más suelo es evidente, aunque no es necesaria que sea muy persistente ante la enorme facilidad con que se dejan convencer los Alcaldes de los Municipios”.

“Como las arcas municipales está enormemente depauperadas debido a la corrupción municipal en el peor de los casos, o al despilfarro e ineficiencia en el mejor de ellos, el urbanismo ha perdido su verdadera razón de ser (la de planificar de modo racional un bien escaso como el suelo para garantizar el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna evitando la especulación) para transformarse en un medio de financiación municipal en el que el primer especulador es el Ayuntamiento”

“Como los nuevos crecimientos urbanísticos no responden a un diseño y planificación, sino a la necesidad de obtener fondos económico, estos crecimientos no van acompañados de un crecimiento paralelo de sistemas generales: no se invierten en depuradoras y las que existen no pueden asumir el caudal tan elevado que comporte el asentamiento de la nueva población; mayores residuos sólidos urbanos que acaban en vertederos desbordados, infraestructuras insuficientes, etc”.

“...se rompe la lógica urbanizadora (...) se permite la urbanización turística en zonas alejadas del municipio, en aquellas que el promotor ha comprado cientos de miles o millones de metros cuadrados a precio de suelo rústica, se reclasifica posteriormente en urbanizable y se presenta el correspondiente plan parcial que ya contaba con el beneplácito de las autoridades municipales. El resultado es un gran pelotazo urbanístico para los promotores, particulares que pierden sus fincas a través de expedientes de dominio, alteraciones de las situaciones de fincas en los catastros, construcciones en lugares imposibles, participación de políticos en negocios inmobiliarios, proyectos de urbanización que entre lo proyectado y lo realizado difieren notablemente, viales públicos insuficientes, invasiones de dominio público, etc”

“...la situación resultante de todo lo anteriormente expuesto es que el verdadero delincuente medioambiental, en la gran mayoría de las veces, es la propia Administración; y en los delitos urbanísticos, una buena parte de ellos se cometen con la cooperación necesaria de la Administración al otorgar licencias que contradicen abiertamente la legalidad amparándose en la indefinición de la normativa urbanística y sectorial aplicable en unas ocasiones, y en otras aplicando la libérrima voluntad del órgano decisor incluso en contra de todos los informes técnicos”

A pesar de la claridad en los diagnósticos, la respuesta del Gobierno canario no consiste en aplicar las leyes existentes sino en abrir un nuevo proceso de “producción legislativa” basado en los mencionados decretos sobre la “moratoria” y la ley de medidas *urgentes* de

2001 y las directrices de ordenación del territorio y el turismo de 2003. Dicho de otra manera, el Gobierno no quiere asumir su responsabilidad en el deterioro ambiental, ni aceptar lo que dice la Fiscalía de Medio Ambiente en su Informe, por lo que se dedica a producir más leyes de carácter “urgente” con títulos cada vez más “ecológicos y sostenibles”, en una huída hacia adelante que, obviamente, jamás permitirá la protección del medio ambiente y del territorio y que disminuye la credibilidad del discurso oficial, discurso en el que los primeros en no creer son, obviamente, los propios políticos. Es más, no hay razones para confiar en que se apliquen las recientes leyes, que formalmente son más “estrictas” en términos ambientales, cuando las leyes anteriores menos “exigentes” tampoco se cumplieron. De hecho, ya existe un importante retraso en la aplicación de la ley de directrices de 2003.

Por esta razón, y quizás como respuesta a esa proliferación de la producción legislativa oficial de carácter “urgente” y vacío, se ha venido generando un conjunto de respuestas sociales creativas de sentido contrario. Nos encontramos así ante una sociedad que a pesar de la dejación de los políticos, o precisamente por ello, ha venido recurriendo intensamente al mecanismo de las iniciativas legislativas populares (ILP) relativas, directa e indirectamente, al territorio y a la protección ambiental (las de la vivienda, la de El Rincón en Tenerife, la de protección de los animales, la de Veneguera en Gran Canaria, la del hospital del Sur de Gran Canaria, la del hospital público del sur y suroeste de Tenerife, la del tranvía al norte de Tenerife, la de la ampliación del Malpaís de Güímar en Tenerife y la de la declaración del litoral noreste de Granadilla, en Tenerife, como reserva natural especial).

En suma, nos encontramos con un doble proceso contradictorio y conflictivo que responde a diferentes intereses y valores en juego: a) un proceso de ‘arriba-abajo’ asociado a una enorme producción legislativa de carácter “tecnocrático” proveniente de las administraciones públicas y que apenas es aplicada, en beneficio de determinados intereses político-empresariales y, b) un proceso de ‘abajo-arriba’ proveniente de la sociedad civil, cuyo objetivo ha consistido en exigir la aplicación de la legislación ambiental para proteger efectivamente el territorio y en generar algunas iniciativas legislativas populares para proteger espacios concretos o resolver problemas específicos.

En este proyecto de investigación, a la vez que estudiamos en qué medida se aplican las leyes y cómo se toman las decisiones públicas, estamos siguiendo y analizando las respuestas sociales a algunos de los problemas ambientales más significativos y ‘vivos’,

en el sentido de que son aquellos a los que la gente les está prestando más atención. Son los casos de Las Teresitas¹, El Rincón², y los más recientes de Vilaflor, Arico y Granadilla en la isla de Tenerife, que se han ido articulando a partir de finales de los años 90 en respuesta a decisiones administrativas deficientemente justificadas y relacionadas con la aprobación de grandes proyectos de infraestructura (eléctrica, de incineración y portuaria, respectivamente). Estos últimos casos comparten, sin que intentemos idealizar, dos características: 1ª) La preocupación por construir una argumentación de calidad, frente a los informes a la carta presentados por el Gobierno y 2ª) La preocupación por usar esa argumentación para fomentar una participación pública honesta, informada y democrática, es decir, apoyada por ciudadanos conscientes que defienden unos valores y no por coaliciones de políticos y empresarios en nombre del “interés general”.

De ahí que se pueda identificar, por un lado, la cronología de ‘producción legal’ oficial con el resultado de un importante grado de irreversibilidad en el territorio y, por otro, la cronología de la ‘producción legal’ ciudadana con el diagnóstico de un potencial de reversibilidad y con ciertos indicios de regeneración democrática, en tanto y cuanto ello ha generado una activa implicación de la ciudadanía en los asuntos colectivos y la creación de un debate social abierto y activo, aunque rechazado por los políticos.

2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LOS PROBLEMAS Y LA DEFINICIÓN DE INTERES GENERAL

La Constitución reconoce, protege y trata de fomentar la participación ciudadana, a la que da un especial valor. En lo relativo a las formas de participación que nos interesan, los artículos 9.2³, 51⁴ y 105a⁵ dan prueba de ello. La Constitución quiere que, antes de que la

¹ Proceso que se inicia a mitad de la década de los cincuenta del siglo pasado, en el Franquismo profundo, con la ley del Suelo de 1956 como referencia, y que entra en el período democrático, ampliando su complejidad y manteniendo hasta hoy su vitalidad. Véanse Trujillo (2004) y de Cózar y Sánchez (2004) para un análisis detallado de este proceso social.

² Proceso social que se inicia a mitad de la década de los pasados ochenta y del cual no haremos eco en los epígrafes que siguen. Véanse Hernández (2004), García (2004), Villar (2004), Aguilera y Sánchez (2002, 2004) para distintas aproximaciones al proceso social de El Rincón.

³ Se dice que corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en vida política, económica, cultural y social

⁴ Obliga a los poderes públicos a fomentar las organizaciones de consumidores y usuarios y a tenerlos en

Administración defina lo que es de interés general, sea un modelo de ciudad, de isla, de litoral, o cualquier otra decisión, ésta conozca cuáles son las opiniones, los valores, las preocupaciones y los intereses, de los ciudadanos, en especial los que resulten más afectados. Cuando la Administración es llamada a delimitar el interés general, la participación ciudadana es imperativa, con el fin de asegurar que aquél responde a la composición de los intereses sociales (Villar, en Cabrera et al., 2004). Así, por ejemplo, el artículo 8 de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias señala que: “En la gestión y el desarrollo de la actividad de ordenación de los recursos naturales, territoriales y urbanística, la administración actuante deberá fomentar y en todo caso asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por estos constituidas para la defensa de sus intereses y valores, así como velar por sus derechos de información e iniciativa. En todo caso, los ciudadanos tienen derecho a participar en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y ejecución, mediante la formulación de alegaciones en el período de información pública al que preceptivamente deben ser aquellos sometidos, así como a exigir el cumplimiento de la legalidad mediante el ejercicio de la acción pública ante los órganos administrativos y judiciales”.

En la elaboración de todo instrumento de ordenación, entre los que se encuentran los de protección ambiental, se distinguen tres momentos de participación pública: a) al inicio, para definir los problemas y enfoques –mecanismo que raramente es activado por la Administración, b) en el avance, para definir y debatir las alternativas, cuando todavía no está cerrado el documento, aunque está suficientemente maduro y explícito como para poder comprender cuáles son los criterios, los objetivos y las formas en que se traducen esos objetivos, y puede ser reorientado y c) en el trámite final o información pública, que tiene que ver más con las alegaciones sobre los derechos individuales de propiedad, que con la participación ciudadana propiamente dicha. Para Cabrera la participación pública no debe acabar con la aprobación del instrumento de ordenación sino que ha de continuar a través del seguimiento del cumplimiento de los objetivos que se propone el instrumento, pudiendo ser dicho seguimiento la garantía de que aquél se gestione y se ejecute, para

cuenta en los asuntos que les afecten

⁵ “La ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”. El Tribunal Constitucional ha reconocido la eficacia directa e inmediata de este precepto (STC. 119/1995).

evitar la práctica de la desprotección pasiva. La ley parece, en todo caso, que formalmente ha resuelto bien la participación: es obligatoria, debe ser fomentada por las administraciones y es un derecho de cada ciudadano. El problema es que no suele pasar nada si no se cumple o si se convierte en un trámite.

Sin embargo, para García (Cabrera et al., 2004) la participación ciudadana activa e intensa tiene lugar, generalmente, cuando, al empezar a realizarse determinadas actuaciones, los ciudadanos tienen tiempo de darse cuenta y de analizar cuáles son los efectos y el alcance de lo que se les está proponiendo. Ejemplos recientes nos lo proporcionan en Tenerife la participación ciudadana en los proyectos del tendido eléctrico de Vilaflor, del puerto industrial de Granadilla y de la incineradora de Arico. La pregunta que cabe hacerse es ¿Cómo disponiendo de un marco regulatorio de la participación razonablemente bien definido, que ofrece los necesarios instrumentos para que ésta funcione, la participación intensa utilice prácticas no convencionales de participación?. Para Villar (Cabrera et al., 2004), “el problema de la participación se sitúa en el punto de la definición del interés público” y para este problema se plantean dos modelos de configuración del interés general de la protección ambiental: el «deficitario» y el «artesanal».

En el modelo «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. En este contexto la participación pública es vista como un trámite engorroso que sólo retrasa la satisfacción del interés público 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. Villar apunta como ejemplo de este modelo el debate de la moratoria turística que tuvo lugar en 2001: “si bien Administración se reserva el privilegio de definir el interés público, lo normal es que alguien llegue donde se fijan los criterios o donde se decidan las excepciones, convenciendo a los administradores de la bondad de sus intereses. Si lo logra, esos intereses particulares se identifican con los intereses públicos, y, en ese mismo instante, oír a otros es un trámite inútil... Desgraciadamente, este modo de actuar es el habitual” (Cabrera et al., 2004).

Bajo este modelo, la intervención ciudadana se considera como una traba a la acción pública. Tal es así que como el propio Villar (Cabrera et al., 2004) señala “existen instrumentos legales para que, si este trámite demora en exceso la decisión que quiere

tomarse, éste pueda ser dejado de lado sin mayores consecuencias. Es el caso de la legislación sobre evaluación de impacto ambiental. Si la información pública del estudio de evaluación de una obra pública resulta excesivamente polémica, la Ley de Prevención del Impacto Ecológico, en caso de extraordinaria y urgente necesidad (sic), autoriza al Gobierno para excluir del procedimiento de evaluación a un proyecto determinado, fijando unilateralmente las medidas de protección ambiental que estime pertinentes”. En realidad, lo que esta norma legitima es que se omita la participación ciudadana y que se omita la evaluación de impacto ambiental que, habitualmente, es también un mero trámite, todo en nombre de una supuesta y más que discutible “eficiencia”. Por eso hay que recordar que “...la eficiencia económica o tecnológica no justifica la limitación de los derechos de los ciudadanos, no promueve la igualdad, no siempre incrementa el empleo, y somete a los pobres a riesgos ambientales desproporcionados” (Shrader-Frechette, 1985).

En el modelo «artesanal», por el contrario, 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 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. Para Villar, “la Constitución dispone que la Administración sirve los intereses generales, no que los defina, tarea que corresponde al legislador. Y, cuando la ley llama a la Administración para que colabore en la definición de ese interés público (el caso de la elaboración de instrumentos de ordenación de los recursos naturales), le impone que, previamente, escuche a los ciudadanos, que conozca sus intereses, con el fin de estar en condiciones de concretar lo que sea de interés general. Cuando la Administración es llamada a delimitar el interés general, la participación ciudadana es imperativa, con el fin de asegurar que aquél responde a la composición de los intereses sociales. Esta forma de actuar es más lenta, porque la composición de intereses es siempre compleja –de ahí el calificativo de artesanal que le damos a este modelo de toma de decisiones; requiere conocer cuáles son los intereses enfrentados, cuáles pueden ser las soluciones, equilibrar todos los intereses; requiere mucho más, por supuesto, que la decisión unilateral de las autoridades o de los técnicos que trabajan para la Administración. Y, para ello, la participación es imprescindible (...) En cualquier caso, la función de componer intereses no cambia que la decisión final sobre el asunto corresponde siempre a la Administración actuante, que cuenta, siquiera de manera indirecta, con la legitimidad democrática” (Cabrera et al. 2004).

Pero esta participación que exige tiempo para informarse de manera adecuada y para debatir públicamente cuáles son los argumentos, los datos y las opciones alternativas apenas existe puesto que los gobiernos se niegan habitualmente a debatir con expertos y ciudadanos independientes. La respuesta ciudadana al modelo «deficitario», en algunas ocasiones, consiste en acudir a resquicios participativos no convencionales, como son las iniciativas legislativas populares. Mecanismo, que como señala el preámbulo de la ley 10/1986 del Parlamento de Canarias que lo regula, “cumple la importante función de canalizar las demandas de los ciudadanos que, producto de la espontaneidad social, no hayan sido asumidas por las fuerzas políticas con representación parlamentaria, enriqueciendo con ello la democracia representativa, y dejando en último término al Parlamento, como titular de la potestad legislativa, la responsabilidad de asumir o no como producto propio el texto articulado que tenga por objeto el ejercicio de la iniciativa”.

Desde la promulgación de aquélla, veinte han sido las ocasiones que en Canarias los ciudadanos han recurrido a dicho medio de participación en la gestión de lo público, lo que significa algo más de una ILP por año. Estamos ante un relevante indicador tanto cuantitativo como cualitativo de una de las instituciones –la participación- que la Constitución consagra como fundamento de la democracia. De las veinte, diez iniciativas legislativas populares pueden englobarse bajo la defensa de la protección ambiental y de la calidad de la democracia.

La evidencia empírica constata que la participación pública efectiva que tiene en cuenta otras opciones alternativas mejora la calidad de las decisiones. De hecho, en una investigación sobre la calidad de las decisiones que se han tomado contando con la participación pública, que abarca 239 casos de estudio, la conclusión a la que llega su autor es que “La mayoría de los casos evidencian que la participación pública conduce a mejores decisiones que en ausencia de esa participación; añadiendo nueva información, nuevas ideas y nuevos análisis; y teniendo un acceso adecuado a los recursos científicos y técnicos” (Beierle, 2000). Quizás es por eso, y asumiendo que una decisión de mejor calidad permite proteger el medio ambiente frente a los intereses constructores, por lo que algunas iniciativas legislativas populares son rechazadas o, simplemente, boicoteadas institucionalmente.

La experiencia de la ILP de El Rincón nos sirve de ejemplo del modelo artesanal de definición del interés general. La naturaleza artesanal de la definición del interés general se ha producido no sólo a través de la propia trayectoria de convertir la ILP en ley sino a

través del desarrollo de la misma, con la puesta en práctica por parte del equipo redactor del Plan Especial de una metodología que denominaban incremental en el sentido de que trataba de acercar, paso a paso, las posiciones de los interesados y lograr un proceso de redacción realmente participativo.

En este caso, sin embargo, la obligación de la administración de atender cuanto antes los intereses públicos a través de la presunción de validez y la ejecutividad no operó. Una evaluación del actuar administrativo evidencia una clara dejación de responsabilidades, poniendo de manifiesto una conducta obstaculizadora. Así, el desarrollo de la ley y de su reglamento, que no es otro que el Plan Especial de El Rincón (aprobado a finales de 1997), se dilata en el tiempo. A las administraciones implicadas (Gobierno de Canarias, Cabildo Insular de Tenerife y Ayuntamiento de La Orotava) se les denuncia públicamente en términos de boicot institucional⁶ y jurídicamente a través de un recurso contencioso-administrativo entablado por el grupo ecologista representante en el Consorcio⁷ contra la aprobación del instrumento de planeamiento “Plan Insular de Ordenación de Tenerife” ya que entienden que por la prevalencia de la protección de los espacios naturales sobre cualquier otro interés público o privado, la ejecución del Plan Insular causaría daños de imposible reparación.

Villar (2004) caracteriza la situación en los siguientes términos: “Lo que subyace en la ordenación de El Rincón es el mismo conflicto de intereses que existía en 1989. Las posiciones de los actores parecen las mismas. El Ayuntamiento de La Orotava mantiene su desacuerdo con la protección de ese paraje porque impide su ordenación municipal y, sobre todo, su explotación turística. El Cabildo se sitúa en la misma ambigüedad: Ley de El Rincón si, pero con planificación municipal, según dispone el Plan Insular de Ordenación. La Administración Autonómica, a través de las Consejerías de Agricultura y de Política Territorial, parece encontrarse en un campo y con una iniciativa que no es suya. Los propietarios, como suele ocurrir en estas situaciones, se mantienen a la espera, algunos con la expectativa de una vuelta atrás en línea con la postura municipal. Los promotores de la

⁶ “La Coordinadora denuncia un boicot institucional para ‘tumbar’ la ley de El Rincón. Los ecologistas acusan a las administraciones de incumplir las normas y perjudicar el interés público” (Diario de Avisos, 2/11/03). “La Coordinadora Ecologista Popular El Rincón ha denunciado el boicot institucional y la arbitrariedad de los poderes públicos contra el interés general en el paraje protegido de El Rincón” (Diario de Avisos, 4/11/03)

⁷ El Consorcio es la entidad pública encargada de gestionar el Plan Especial.

protección, básicamente la Coordinadora Ecologista “El Rincón”, tropiezan con las Administraciones en la necesidad de dar cumplimiento a las medidas incluidas en la ley y en el plan especial; bien es cierto que, el primer objetivo, la protección del paraje, fue conseguido y lo sigue estando diez años después. Las dudas sobre la vigencia o derogación de la regulación de El Rincón son una excusa con la que encubrir este conflicto y, en parte, sirven para justificar algunas de las decisiones políticas que se vienen tomando; en concreto, la paralización del Consorcio. Esta situación no es ninguna novedad”. El propio Villar (2004) nos recuerda algo que dijera un antiguo magistrado del Tribunal Constitucional:

“En la práctica, gran parte del debate político contemporáneo gira en torno a problemas conectados con ella [con cuestiones técnicas y científicas]. De una parte, porque la relación entre medios y fines es muy compleja; de otra, porque una de las líneas de argumentación más frecuentemente utilizada en nuestro tiempo es la de justificar como exigencia técnica lo que no es, en el fondo, sino opción política” (Rubio Llorente, 2000, 11 y 12).

Para el primer autor éste es el caso: “se dice que la ordenación de El Rincón ha quedado desplazada por disponerlo así el ordenamiento jurídico. Sin embargo, la técnica no dispone esa medida. 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)” (Villar 2004).

En este sentido es oportuna la siguiente reflexión de Subirats (2003): “las propias élites políticas no se muestran especialmente proclives a dinamizar los resquicios participativos no convencionales, ni en aceptar la legitimidad o fuerza vinculante de formas más innovadoras de participación ciudadana en los procesos decisionales públicos, si bien públicamente afirman deplorar la falta de entusiasmo participativo, o realizan declaraciones en las que expresan su preocupación por el aumento de la abstención en las contiendas electorales.”

La puesta en marcha de las ILP's se convierte, no obstante, en un valor en sí mismo al colaborar en el fortalecimiento (la regeneración) de la democracia a través de la implicación ciudadana en proyectos colectivos. La cuestión que cabría destacar de todo este ejercicio innovador de aprendizaje social es tanto el proceso en sí como el resultado, en tanto y cuanto ha permitido fortalecer los hábitos cívicos, los valores democráticos y, en suma, los procedimientos deliberativos. En otras palabras, el resultado no consiste únicamente en consolidar la protección ambiental sino en el propio proceso democrático de construcción social del problema y de autovalidación de los participantes como personas y como ciudadanos, algo que aterra a muchos políticos. No es casual que existan “procesos de regresión democrática que tienden a marginar a los ciudadanos de las grandes decisiones políticas (con el pretexto de que éstas son muy <complicadas> y deben ser los <expertos> tecnócratas quienes las tomen) (...) Todo ello contribuye a una gigantesca regresión democrática: los ciudadanos se ven desposeídos de los problemas fundamentales de la ciudad” (Morin, 2001, 134-135).

3. ¿LA CONSOLIDACIÓN DE LA CEREMONIALIDAD?

Tal y como hemos venido mostrando de manera implícita, todas las instituciones –en este caso, la legislación territorial y ambiental- cumplen dos funciones diferentes. Una es la función instrumental (Tool 1977), que permite la aplicación continua y completa de la tecnología-conocimiento para conseguir el objetivo o actividad que justifica la existencia de las instituciones, es decir, para resolver problemas. La otra es una función ceremonial (Tool 1997), que consiste en la creación o mantenimiento del estatus, del poder y el privilegio. La resolución de un problema, en este contexto, consistiría en la reducción o sustitución del comportamiento y de las actitudes ceremoniales y la creación o ampliación del comportamiento y de las actitudes instrumentales (Swaney 1987).

Es obvio que la existencia de normas es fundamental pero también es cierto que en las sociedades abiertas “ni es posible regularlo todo, ni es conveniente hacerlo. Dejar campo abierto a una toma de decisiones libre y creativa es inevitable, cuando la celeridad de los cambios deroga continuamente las reglas en la vida real y las deja inservibles. Frente a estas situaciones es indispensable que las organizaciones e instituciones de la vida pública moderna hayan incorporado convicciones éticas, que se hayan apropiado de hábitos éticos,

porque, en caso contrario, responderán a los retos de forma inadecuada” (Cortina, 1998, 102).

El problema en Canarias consiste, como hemos visto, en que el gobierno, en lugar de incorporar hábitos y actitudes democráticos que disminuyan realmente el comportamiento ceremonial, profundiza y consolida esa actitud ceremonial. En este contexto, la presencia del adjetivo *urgente* en la ley de medidas de ordenación territorial de 1985 parecía responder a la necesidad de resolver serios problemas a través de un ajuste institucional - más instrumental y menos ceremonial- (Swaney 1987), mientras que su presencia en la de 2001 puede considerarse como un indicador que confirma el predominio de la función ceremonial de las instituciones, ya que parece constatar la no resolución de esos problemas pero tampoco se preocupa por explicar su permanencia. Dicho de otra manera, una aplicación seria y honesta de las leyes existentes, en lugar de aprobar otras nuevas, podría haber bastado para una protección efectiva del territorio.

En relación al mencionado proceso de producción legislativa de ‘arriba-abajo’, podemos decir que nos encontramos ante una generalizada situación de ‘protección ambiental administrativa pasiva’ al ser “impulsada” por la administración a través de la mera aprobación de la legislación. Sin embargo, estaría llamada a convertirse en ‘activa’ mediante su desarrollo reglamentario y su dotación financiera vía presupuestos. Lo que ocurre es que, por el contrario, en muchas ocasiones se transforma en una ‘desprotección pasiva’ al no proporcionar la administración los recursos necesarios para la gestión de una adecuada protección. En consecuencia, la ‘desprotección activa’ termina siendo el corolario natural de este proceso.

En relación al proceso ‘de abajo-arriba’ hablamos de una ‘protección ambiental ciudadana’, al ser ésta impulsada por la sociedad civil. Al utilizarse el recurso de la ILP aquella es una propuesta de ley que para adquirir, al menos, su naturaleza de ‘protección ciudadana pasiva’ ha de ser respaldada por un número mínimo de ciudadanos (15.000) y posteriormente tomada en consideración por el poder legislativo. Al igual que en el caso anterior, para evitar que la protección sea sólo pasiva, y con el tiempo no devenga en desprotección, ésta ha de convertirse en protección activa a través del desarrollo de la misma.

Sin embargo, al ser el principal objeto de la función ceremonial el de prevenir el cambio, en lugar de que éste se produzca, las ‘soluciones’ dadas por el Parlamento y el Gobierno de Canarias a las reclamaciones de ajuste institucional que se hacían con las ILP, han

consistido en envolverlas en el ‘manto’ ceremonial, en unos casos ignorándolas (tren del Norte de Tenerife), en otras cooptándolas (Veneguera) y en otras boicoteando activamente su desarrollo como ley (El Rincón). Este comportamiento refleja unas actitudes poco democráticas o de muy baja calidad democrática.

4. UN COMENTARIO SOBRE LOS MEGAPROYECTOS

Las decisiones institucionales para aprobar grandes proyectos públicos de construcción de infraestructuras siguen unas pautas similares internacionalmente. De hecho, y con el fin de que esos proyectos sean más fácilmente aprobados (aunque sus presupuestos sean posteriormente aumentados), la subestimación de costes en los cálculos de dichos proyectos es una práctica habitual que “no se puede explicar por el error sino que parece que es mejor explicada por una tergiversación o falsificación estratégica. Es decir, por la mentira” (Flyvbjerg, Holm y Bhul, 2002).

La paradoja, como afirman estos últimos autores, “consiste en que mientras que se proyectan y construyen cada vez más megaproyectos por todo el mundo, resulta también más claro que la mayoría de esos megaproyectos presentan unos resultados sorprendentemente pobres en términos económicos, ambientales y de apoyo ciudadano (...) En consecuencia, los análisis coste-beneficio, los análisis financieros y las evaluaciones de impacto ambiental y social, que se llevan a cabo de manera rutinaria como parte de la preparación de un megaproyecto, son cuestionadas, criticadas y denunciadas más a menudo y con más intensidad que los análisis realizados en otros campos del conocimiento (...) El desarrollo de los megaproyectos no constituye hoy un campo que pertenezca a lo que se denomina <cálculos honestos>” (Flyvbjerg, Bruzelius y Rothengatter, 3-5, 2003).

Lo anterior parece estar escrito pensando en lo que ocurre en Canarias con alguno de los megaproyectos, que son actualmente objeto de fuerte controversia, como los mencionados del nuevo puerto de Granadilla, del tendido eléctrico de Vilaflor y la planta incineradora de Arico, entre otros. Es llamativo que exista controversia pero no debate público puesto que los políticos que pertenecen al pacto de gobierno se niegan a debatir en público a pesar de que constituye una obligación de un gobierno mínimamente democrático abrir debates públicos sobre proyectos que generan controversia. “Los poderes públicos no sólo tienen que intentar poner en práctica las prioridades que se derivan de los valores y afirmaciones sociales sino también facilitar y garantizar el debate público” (Sen, 2000, 336).

La realidad es que las memorias justificativas de dichos proyectos descartan, sin rigor, otras alternativas que son más viables en términos económicos, ambientales y sociales, por lo que no es gratuito afirmar que esas alternativas habrían podido considerarse si el gobierno de Canarias hubiese tenido una actitud razonablemente democrática y hubiera abierto un debate público honesto, en lugar de tener una actitud autoritaria favorecedora de ciertos intereses empresariales. Es más, la cuestión clave que queda clara en un proceso honesto de debate público es que muchos megaproyectos ni siquiera son necesarios por lo que, en el fondo, sólo constituyen una manera de conseguir financiación pública para mantener en marcha una maquinaria político empresarial o un capitalismo de amiguetes, como señala Stiglitz, nada transparente. En este sentido, resulta muy revelador el que, Antonio Castellanos, presidente de Unelco, de 1985 a 1996, afirme que “Las Islas son un ejemplo paradigmático de connivencia innegable entre algunos políticos y algunos empresarios”. (Canariasahora.com 22.01.04) o que el periodista Alfonso González, en relación con el conflicto por el tendido eléctrico de Vilaflor, escriba que “Frente a la avidez de la Unión Eléctrica, y a las complicidades políticas y empresariales que la han respaldado históricamente, surgió un fugaz pero contundente foco de protesta cívica, pero no ha podido articularse un movimiento alternativo de ambición contestataria y espíritu político (...) Canarias necesita profundizar un sistema democrático afectado por complejas patologías, entre las cuales no es la menor la escasa autonomía de lo político frente a los poderes económicos, nuestra escasísima participación en los asuntos públicos...” (La Opinión, 16.01.04).

Dicho de otra manera, una decisión tomada con una actitud democrática trataría de aplicar las leyes de protección ambiental, realizaría una evaluación de impacto ambiental independiente y razonablemente honesta, a la vez que llevaría a cabo un análisis coste-beneficio, un análisis financiero y un estudio socioeconómico detallado, presentando estos informes para ser debatidos y cuestionados públicamente. Por el contrario, una decisión tomada con una actitud autoritaria, falsamente democrática o claramente prevaricadora, lo que trata es de que tanto las leyes como los análisis económicos, financieros y sociales “proporcionen” un resultado predeterminado que consiste en calificar al proyecto como viable, compatible y rentable sin que exista debate público, anteponiendo, pues, la solución a la definición pública del problema (Aguilera 2003) y utilizando algunos “expertos no independientes” para “legitimar” la necesidad de “ese” proyecto y de “esa” solución a la

vez que para descalificar las opciones alternativas, incluyendo entre ellas la no necesidad del proyecto.

Sin embargo, en el caso de Tenerife, la defensa de una actitud democrática de tomar decisiones por parte de diferentes grupos sociales como la “Toda la isla es Vilaflor”, la “Plataforma ciudadana contra el Puerto de Granadilla”, la “Plataforma contra la incineración”, grupos ecologistas y algunos profesores de la Universidad de La Laguna está conduciendo a la “construcción social” de ambos problemas, es decir, al conocimiento de la existencia de otras alternativas más deseables que los proyectos defendidos por el gobierno. En la medida en la que se extienda esta actitud democrática puede generarse un rechazo social contundente a ambos proyectos puesto que “La ejecución de proyectos fracasa generalmente cuando la agencia gubernamental (que promueve alguna tecnología o proyecto) intenta <vender> una decisión tomada de antemano y no fomenta la educación pública” (Shrader-Frechette, 1997, 231).

En suma, el gobierno se ve “cogido” entre su connivencia con los intereses empresariales, que disfraza de interés general, y la argumentación, habitualmente de mayor calidad, que presentan los movimientos sociales. La falta de atención gubernamental a estos argumentos de calidad suele empujar a los ciudadanos a las manifestaciones de protesta. Curiosamente, tras algunas de ellas y dependiendo del número de manifestantes, las alternativas descalificadas previamente empiezan a ser reconsideradas y a ser vistas como opciones por “mandato ciudadano”. Así, tras la manifestación en contra del tendido eléctrico de Vilaflor, de más de 100.000 personas, el presidente del gobierno de Canarias comentó que “...el encargo que tiene Red Eléctrica Española es buscar otra solución alternativa al primitivo trazado. Ese es el mandato que nos dieron los ciudadanos”. (Atlanticocanarias.com, 14.05.03)

5. PROTECCIÓN DEL TERRITORIO: PERCEPCIONES Y LENGUAJE

Cuando no existen estadísticas adecuadas que reflejen la realidad cualitativa de las cuestiones que se investigan, la entrevista en profundidad proporciona un material subjetivo pero inestimable para percibir qué es lo que está ocurriendo. En este proyecto hemos realizado un número elevado de entrevistas en profundidad a técnicos y expertos independientes, geógrafos, biólogos y economistas, fundamentalmente. Todas las entrevistas son confidenciales. También recogemos habitualmente las declaraciones de los políticos de Canarias en relación con el territorio y el medio ambiente, aunque no los entrevistamos, pero sí estudiamos las publicaciones oficiales. Asumimos que parte de estas

fuentes, es subjetiva y cualitativa, pero proporcionan un material de gran riqueza para mostrar los discursos y lenguajes ambiguos unas veces y confusos, muchas de ellas, con los que, habitualmente, los políticos suelen tratar de encubrir la realidad. Los cuadros que siguen tratan de mostrar esa oposición entre el discurso de los expertos independientes que están dispuestos a abrir los ojos y comprender qué es lo que ocurre y el de los políticos que parecen estar empeñados en negar que haya problemas.

<i>Administraciones Públicas y Espacios Naturales Protegidos</i>	
<p>“Los 145 planes de Espacios Naturales Protegidos de Canarias estarán aprobados antes de 2003” <i>Viceconsejero de Medio Ambiente, 2001</i></p>	<p>En 2004 más de la mitad de los Espacios no cuentan con instrumento de planeamiento <i>http://www.gobiernodecanarias.org</i></p> <p>La Red Canaria de Espacios Naturales solo existe en los papeles pues carece de financiación” <i>Seminario “Medianías”, 2003</i></p>
<p>“La Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente es una de las de mayor poder y ámbito de actuación teóricos” <i>Entrevista personal, 2004</i></p>	<p>“La Viceconsejería de Medio Ambiente no tiene peso político ni presupuestario” <i>Seminario “Medianías”, 2003</i></p>

<i>Impacto Ambiental</i>	
<p>“Las leyes de impacto ambiental están (...) para evaluar qué obras son sostenibles y cuáles no; o cuáles, con determinadas medidas correctoras, si pueden ser compatibles con el medio ambiente” <i>Secretario de Estado de Medio Ambiente, 2004</i></p>	<p>“La ley de prevención del impacto ecológico tiene un vicio, es el promotor de la obra el que encarga el Estudio de Impacto o la Evaluación” <i>Entrevista personal, 2004</i></p> <p>“Hay consultoras que hacen estudios de impacto ambiental a la carta” <i>Entrevista personal, 2004</i></p> <p>“Los estudios de Impacto Ambiental se utilizan para justificar las obras, las legitiman, dándose la paradoja de que en lugar de pararlas o modificarlas las impulsan” <i>Entrevista personal, 2004</i></p>
<p>“El Puerto de Granadilla es ambientalmente viable” <i>Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente, 2002</i></p>	<p>“Existe incompatibilidad ambiental del proyecto (puerto de Granadilla)” <i>Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente, 2001</i></p>

<i>Participación y Movimientos Sociales</i>	
<p>“El desarrollo sostenible empieza por la implicación del ciudadano” <i>Jornadas de desarrollo sostenible, 2004</i></p>	<p>“Los planes de los Espacios Naturales Protegidos no contaban con la participación de la población directamente afectada. El resultado fue un rechazo total a dichos instrumentos y a las actuaciones derivadas de ellos” <i>Entrevista personal, 2004</i></p>
<p>“La población canaria (...) está cada vez más integrada en una mentalidad de defensa y protección del entorno, como lo demuestran las movilizaciones ciudadanas (...) y nuestro deber es responder a esa demanda creciente...” <i>Presidente del Gobierno de Canarias, 2004</i></p>	<p>“Particulares y asociaciones ven como sus denuncias en materia ambiental, de flora y fauna pocas veces reciben respuesta” <i>Entrevista personal, 2004</i></p>
<p>“Canarias se convertirá en un laboratorio mundial que sirva de modelo y ejemplo al resto de países en la implantación del desarrollo sostenible” <i>Presidente del Gobierno de Canarias, 2004</i></p>	<p>“La situación de las islas es describible en términos de “emergencia ambiental” <i>Seminario “Medianías”, 2003</i></p> <p>“...Una realidad cada vez más patente supone la relegación de la protección del medio Ambiente y la trasgresión material (aunque no formal) de su normativa protectora” <i>Memoria Fiscalía Medio Ambiente, 2002</i></p>

<i>Ordenación del Territorio</i>	
<p>“Por todo ello, nosotros, en nombre del Gobierno de Canarias, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos de todo el Archipiélago, nos comprometemos a implicarnos y a liderar el amplio proceso colectivo de cambios en nuestra sociedad y nuestra economía que nos permitan alcanzar una forma de desarrollo sostenible. Para lograr este propósito, reclamamos la participación activa en el proceso que iniciamos de todo el conjunto de la sociedad canaria (...) y nos comprometemos a crear cauces que faciliten y articulen esa cooperación” <i>Compromiso por el desarrollo sostenible de Canarias. Gobierno de Canarias (borrador 20.02.01)</i></p> <p>“La preocupación por los aspectos territoriales y ambientales en Canarias ha sido evidente en los últimos años. Una preocupación tardía, desde luego” <i>Presidente del CES de Canarias, 2004</i></p> <p>“Forma parte de esta reflexión sobre el buen gobierno de la sostenibilidad la necesidad del respeto a la Ley y su cumplimiento, en primer lugar por las Administraciones...” <i>Consejero de Política Territorial, 2001</i></p>	<p>“El verdadero delincuente ambiental es la propia Administración” <i>Memoria Fiscalía de Medio Ambiente, 2001</i></p> <p>“La COTMAC impide participar a miembros de la Coordinadora El Rincón” <i>Diario de Avisos, 4/11/03</i></p> <p>“Los delitos contra la ordenación del territorio son los más numerosos” <i>Memoria Fiscalía de Medio Ambiente, 2001</i></p>
<p>“El insostenible ritmo de crecimiento turístico basado en el consumo de suelo fue parado con la moratoria y las directrices” <i>Presidente del Gobierno de Canarias, 2004</i></p>	<p>“Buena parte de las materializaciones (RIC) (...) han [generado] una sobreoferta de camas turísticas...” <i>S. Miranda, 2003</i></p> <p>“Todo son intenciones y declaraciones pero aún no existe sobre la mesa ninguna medida concreta y efectiva que pueda ser utilizada” <i>Jefe de Servicio de Ordenación e Información Territorial, Gobierno de Canarias, 2004</i></p>

6. REFLEXIONES FINALES

Decía Maurice Joly en 1864 que “El secreto principal del gobierno consiste en debilitar el espíritu público, hasta el punto de desinteresarlo por completo de las ideas y los principios con los que hoy se hacen las revoluciones. En todos los tiempos, los pueblos al igual que los hombres se han contentado con las palabras. Casi invariablemente les basta con las apariencias; no piden nada más. Es posible entonces crear instituciones ficticias que respondan a un lenguaje y a ideas igualmente ficticias” (Joly, 1992).

Pues bien, los primeros resultados de este proyecto de investigación pueden ser interpretados en términos de la reflexión que hace Joly. En otras palabras, en Canarias existe desde hace años: a) un diagnóstico técnico-jurídico claro sobre las causas y el alcance de los problemas ambientales, b) una percepción social razonablemente clara del deterioro ambiental existente y c) un reconocimiento político de que no se cumplen las leyes de protección ambiental. Sin embargo, la decisión del gobierno autonómico no consiste en aplicar las leyes existentes con rigor sino en aprobar nuevas leyes (nuevas apariencias) que tampoco se van a aplicar. El gobierno canario sabe, como indica Joly, que mientras consiga desinteresar a los hombres de las ideas y principios, mientras consiga que se contenten con las apariencias, es decir, con lenguajes e ideas ficticios, puede consolidar instituciones ficticias como lo son las leyes de protección ambiental.

El resultado no es otro que más deterioro ambiental, más pelotazos urbanísticos y menor calidad de la democracia. Nos estamos instalando de manera contundente en una situación como la descrita por Joly. La democracia cada vez es más ficticia, la participación y el debate son ficticios y el lenguaje ficticio oculta actitudes fundamentalmente autoritarias con las que se trata de convencer al ciudadano de que lo más deseable es no ver lo que está ocurriendo y de que si se atreve a verlo tendrá que cargar con las consecuencias. La única esperanza reside en que los propios ciudadanos nos atrevamos a ver y a asumir como propia la regeneración de las actitudes democráticas pues, en el fondo, y aunque parezcamos demasiado optimistas “las mentiras institucionales, que gozan de todo tipo de ayudas oficiales, también tienen sus límites” (Beck, 1991). De nosotros depende establecer esos límites.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilera Klink F. (2003), “Gestión autoritaria versus gestión democrática del agua”, *Archipiélago*, nº 57, 34-42.

Aguilera Klink, F., y J. Sánchez García (2002): “Social participation, institutional change and land property in building up sustainability. A case study of land use conflict in Tenerife (Canary Islands)”, *Environment and Planning C. Government and Policy*, 20: 593-612.

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 J. Sánchez García (ed.), *Toma de decisiones colectivas y política del suelo. Estudios de caso en Tenerife*, Fundación César Manrique, Lanzarote (en prensa).

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

Beierle T. C. (1998), “Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals”. Resources For the Future. Discussion paper 99-06. Washington.

Beierle T.C. (2000), “The Quality of Stakeholder-Based Decisions: Lessons from the Case Study Record”. Resources for the Future. Discussion Paper 00-56. Washington.

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.), *Toma de decisiones colectivas y política del suelo. Estudios de caso en Tenerife*, Fundación César Manrique, Lanzarote (en prensa).

Cortina A. (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Taurus, Madrid.

Cózar Escalante J.M. de, y J. Sánchez García (2004), “Planeamiento urbanístico y procesos sociales deliberativos: la playa de Las Teresitas en Santa Cruz de Tenerife”, en J. Sánchez García (ed.), *Toma de decisiones colectivas y política del suelo. Estudios de caso en Tenerife*, Fundación César Manrique, Lanzarote (en prensa).

Flyvbjerg B., N. Bruzelius y W. Rothengatter (2003), *Megaprojects and risk. An anatomy of ambition*, Cambridge University Press, Cambridge.

Flyvbjerg B., M. Holm y S. Bhul (2002), “Underestimating Costs in Public Work Projects. Error or Lie?”, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 68, Nº 3.

García Zaldívar R. (2004), “El planeamiento urbanístico como instrumento de salvaguardia del territorio. La experiencia metodológica del plan especial de El Rincón”, en J. Sánchez García (ed), *Experiencias sociales innovadoras y participativas. El Rincón + 10*, Coordinadora Ecologista Popular El Rincón-Ecologistas en Acción, La Orotava (en prensa).

Hernández Díaz, A. (2004), “El Rincón: diez años de incertidumbre y una reflexión esperanzada”, en J. Sánchez García (ed), *Experiencias sociales innovadoras y participativas. El Rincón + 10*, Coordinadora Ecologista Popular El Rincón-Ecologistas en Acción, La Orotava (en prensa).

Joly M. (1987), *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*, Muchnik Editores, Barcelona (1ª ed. 1864).

Miranda S. (2003), “Nueve años de aplicación de la Reserva para Inversiones en Canarias: 1994-2002”, *Hacienda Canaria*, nº 3.

Morin E. (2001), *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, Paidós, Barcelona.

Rubio Llorente, F. (2000), “Democracia y partidos, fines y medios”, *El País*, 4 de septiembre.

Sen A. (2000), *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona.

Shrader-Frechette K. (1997), “Amenazas tecnológicas y soluciones democráticas”, en González, López and Luján (eds.), *Ciencia, tecnología y sociedad*, Ariel. Barcelona, pp. 225-236.

Subirats J. (2003), “¿Qué gestión pública para qué sociedad? Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales”, (<http://www.top.org.ar>).

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

Tool M. R.(1977) “A social value theory in neoinstitutional economics”, *Journal of Economic Issues*, Vol. XI, N° 4, 823-846.

Trujillo Morales R. (2004), “La playa de Las Teresitas (Santa Cruz de Tenerife): historia de un conflicto”, en J. Sánchez García (ed.), *Toma de decisiones colectivas y política del suelo. Estudios de caso en Tenerife*, Fundación César Manrique, Lanzarote (en prensa).

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