

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CANARIAS

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Sumario: 1. Comentario general. 2. Aprobación del Plan Especial del Paisaje Protegido de La Geria (Lanzarote). 2.1. Descripción y fundamentos de protección. 2.2. Zonificación y clasificación del suelo. 2.3. Régimen de usos. 2.4. Normas relativas a la gestión y seguimiento del Plan.

1. Comentario general

La situación de crisis que afecta a todo el Estado, y que ha tenido una importante incidencia en la actividad económica de las Islas Canarias, está provocando un retraimiento en la aprobación de nuevas normas ambientales. En general, durante los últimos años, pero sobre todo en el actual, la tónica ha sido la de evitar la aprobación de normativa ambiental, de lo cual es un buen ejemplo la crónica que en este momento se presenta.

2. Aprobación del Plan Especial del Paisaje Protegido de La Geria (Lanzarote)

Mediante Resolución de 26 de febrero de 2013, se hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 28 de enero de 2013, relativo al Plan Especial del Paisaje Protegido de La Geria (L-10), términos municipales de Tinajo, Tías, Teguiise, San Bartolomé y Yaiza. Trámite de aprobación de la Memoria Ambiental y aprobación definitiva, resolución publicada en el *Boletín Oficial de Canarias* de 12 de marzo de 2013.

Se trata de uno de los pocos instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos aprobados en los últimos años; sin embargo, este caso puede servir para dar una idea general sobre la peculiaridad de estos instrumentos en la Comunidad Autónoma de Canarias. Y es que, efectivamente, los instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos en Canarias no solo regulan los aspectos relativos a la ordenación de los recursos naturales, estableciendo la zonificación y el régimen de usos, sino que, incluso, llegan a establecer toda la ordenación urbanística del territorio incluido en dichos espacios. Esto es, incluyen la clasificación y categorización del suelo como si se tratara de planes generales de ordenación.

Además, pese a no adoptar la forma de decreto del Gobierno de Canarias, se trata de una verdadera norma reglamentaria en la que se incluye el plan rector de uso y gestión de un espacio natural protegido. Para el análisis de esta norma se va a utilizar no solo el texto normativo publicado en el *Boletín Oficial de Canarias*, sino también la memoria correspondiente.

En este caso se trata del Paisaje Protegido de La Geria, un espacio singular en el centro de la isla de Lanzarote caracterizado por dos elementos: por una parte, la existencia de suelos minerales escasamente alterados; por otra, la ocupación extensiva de parte del territorio por cultivos vitivinícolas. Dicha ocupación se lleva a cabo de una forma muy peculiar mediante huecos practicados en el rofe negro (esto es, el picón resultado de una erupción volcánica), complementados por muros de piedra volcánica seca, normalmente con forma curva, para proteger las vides del viento. Por lo tanto, estamos ante un paisaje creado por el hombre a partir de una zona volcánica.

2.1. Descripción y fundamentos de protección

De acuerdo con el artículo 1 del Plan Rector, el Paisaje Protegido de La Geria constituye una franja territorial del centro interior de Lanzarote situada entre alineamientos de conos volcánicos antiguos, rodeados por los flancos norte y oeste por los volcanes históricos y sus materiales lávicos. Esta proximidad creó en el siglo XVIII una particular morfología al quedar gran parte del territorio cubierto con una capa de *lapilli* procedente de la “lluvia” (proyección aérea) piroclástica.

De acuerdo con el artículo 2, la finalidad de protección del Paisaje Protegido de La Geria es el paisaje agrario tradicional, estableciendo su artículo 6 los siguientes fundamentos de protección: 1. Conformar un paisaje rural de gran belleza y valor cultural, etnográfico y agrícola. 2. Albergar estructuras geomorfológicas representativas de la geología insular, en buen estado de conservación. 3. Contener elementos naturales que destacan por su rareza y singularidad, con un interés científico especial.

Como se señala en la Memoria Justificativa, “teniendo en cuenta que es precisamente la componente agrícola del paisaje la que justifica la protección de La Geria, es evidente que una aptitud fundamental del territorio es la de uso agrícola. No obstante, como se señaló antes, amplias áreas de este espacio están ocupadas por coladas y conos, cuya aptitud de uso agrícola es muy baja (requeriría de intervenciones antrópicas muy duras, como abancalamientos y enarenados artificiales), y cuya conservación debe constituir el otro uso fundamental del territorio”.

Sin embargo, de acuerdo con el mismo documento, se está produciendo una degradación paisajística de las áreas cultivadas debido al progresivo abandono de la

actividad vitivinícola y a la modificación de la estructura tradicional de cultivo en búsqueda de una mayor densidad de cultivo y de la posibilidad de cierta mecanización.

Por ello, el artículo 9 del Plan Rector plantea como primer objetivo “[r]ecuperar y conservar el paisaje agrícola tradicional de cultivo en enarenados naturales” y como segundo objetivo “[p]otenciar las actividades productivas compatibles con los valores objeto de protección”. Para ello se insta a “[p]romover la formación en las técnicas de cultivo de la vid y procesos de elaboración del vino conforme al reglamento y al pliego de condiciones técnicas del Consejo Regulador de la Denominación de Vinos de Lanzarote así como a la normativa sectorial que le sea de aplicación” y a “[e]stablecer previsiones específicas para posibilitar la mejora de las instalaciones de vinificación”.

Además, precisamente por la singular forma de llevar a cabo la actividad agrícola, se propone como objetivo “[p]romover el conocimiento de la singularidad de la actividad vitivinícola, para minimizar el abandono de la actividad y el deterioro del paisaje” como modo de lograr dos fines complementarios: primero, el de promover y orientar la estrategia de uso público hacia la divulgación de las peculiaridades del cultivo como valor añadido del vino; y, segundo, posibilitar la integración de la industria vitivinícola en la estrategia de uso público del espacio natural mediante su definición como equipamientos estructurantes.

Pero junto a esta actividad agrícola aparecen en el paisaje protegido zonas sin alterar, por lo que se busca conservar en ellas los valores naturales del espacio evitando nuevos deterioros, protegiendo los elementos geológicos que caracterizan la vertiente natural del paisaje de La Geria —coladas y conos—, estableciendo medidas específicas para la Cueva de Los Naturalistas, en tanto se redelimita el Monumento Natural que la protege y se aprueban sus Normas de Conservación, y, finalmente, previendo las dotaciones básicas de personal de vigilancia.

2.2. Zonificación y clasificación del suelo

La Memoria del Plan plantea tres hipótesis o alternativas para la protección del espacio. En la “rigurosa”, la mayor parte del territorio se incluiría en las “Zonas de Uso Restringido”, lo que conllevaría importantes restricciones al uso agrícola ya que, si bien se permitirían los usos agrícolas preexistentes, no así su ampliación ni su intensificación. En cambio, en la alternativa “permisiva”, por el contrario, se permitiría

no solo conservar la actividad agrícola existente, sino incluso su ampliación a las áreas del espacio que actualmente no están cultivadas, apoyando así esta actividad como generadora del paisaje y del desarrollo de la población. Con esa finalidad, la mayor parte del espacio se zonificaría como “Zona de Uso Tradicional”, con lo que podrían destruirse coladas actualmente no utilizadas para usos agrícolas. Finalmente, la alternativa “flexible” plantea mantener la continuidad de las explotaciones agrícolas y su reactivación, pero sin permitir nuevas roturaciones, por lo que no se ocuparían las zonas y los elementos naturales actualmente no ocupados por el uso agrícola.

Tras el correspondiente debate, se llegó a una alternativa de consenso, reduciendo las “Zonas de Uso Moderado” asociadas a los conos y malpaíses y recogiendo una clasificación del suelo que permita no solo la pervivencia del uso residencial, sino incluso su crecimiento, si bien controlado. En esta alternativa, los terrenos agrícolas quedarían englobados dentro de las “Zonas de Uso Tradicional”, pudiendo llevarse a cabo en ellos incluso nuevas roturaciones.

De esta manera, los artículos 11 a 15 recogen la siguiente zonificación:

Las zonas de uso moderado incluyen las superficies que permiten la compatibilidad de su conservación (fundamentalmente ligada a las coladas históricas y los conos) con actividades educativo-ambientales y recreativas. Se incluyen, además, áreas donde se compatibiliza el mantenimiento de las actividades agrícolas y ganaderas preexistentes; abarcan 2.757,8 ha.

La zona de uso tradicional estaría constituida por aquella superficie en donde se desarrollan usos agrarios tradicionales que sean compatibles con su conservación; tiene una superficie de 2.407,5 ha.

La zona de uso general engloba aquellas superficies que, por admitir una afluencia mayor de visitantes, pueden servir para el emplazamiento de instalaciones, actividades y servicios que redunden en beneficio de las comunidades locales integradas o próximas al espacio natural; abarca una superficie de 2,1 ha.

La zona de uso especial tiene como finalidad dar cabida a asentamientos rurales o urbanos preexistentes e instalaciones y equipamientos que estén previstos en el planeamiento territorial y urbanístico; alcanza una superficie de 151,5 ha.

En cuanto a la clasificación del suelo, la alternativa elegida da lugar a que se puedan clasificar determinados suelos urbanos, incluso una zona de suelo urbanizable destinada

al crecimiento del núcleo de Uga. Con todo, la mayor parte del territorio va a estar clasificado como suelo rústico en las diferentes categorías recogidas en el texto refundido de las leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias.

Lo primero que conviene decir es que la clasificación del suelo es una novedad importante en la regulación de los instrumentos de ordenación de los espacios naturales de Canarias. Efectivamente, a partir de la Ley 9/1999 y ahora del texto refundido, los instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos no solo incluyen determinaciones propias de la ordenación de los recursos naturales, sino también las determinaciones urbanísticas del propio espacio. Esto es, llevan a cabo una ordenación integral del espacio natural protegido, incluyendo, junto a las determinaciones propiamente ambientales, aquellas otras relativas a la ordenación urbanística, por lo que los planes urbanísticos de los respectivos municipios no pueden contener determinaciones relativas a dichos espacios. Concretamente, los planes espaciales de los paisajes protegidos, según el texto refundido de las leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, establecen la clase y categoría de suelo, siendo esta última una subdivisión dentro de la clase que determina el régimen jurídico del suelo.

Entrando ya en la clasificación del suelo, la mayor parte del espacio se encuentra clasificado como suelo rústico; concretamente, las zonas de uso moderado, uso tradicional y uso general se encuentran dentro de esta clase de suelo. En cuanto a las diferentes categorías de suelo rústico, el Plan ha incluido dentro del suelo rústico de protección natural la zona en la que se encuentran las coladas históricas de Montaña Las Nueces y Montaña Colorada. Por otro lado, se han incluido dentro del suelo rústico de protección paisajística tanto las zonas de uso moderado como las zonas de uso tradicional ya que, pese a que en ellas se desarrolla una importante actividad agrícola, lo que realmente se pretende proteger es el paisaje, más que el valor económico de dichas explotaciones.

Por el contrario, se han clasificado en la categoría de suelo rústico de protección agraria aquellas zonas de uso tradicional en las que se pretende la promoción y ordenación de la actividad agrícola, con la excepción de aquellos suelos en los que se ha desarrollado un proceso edificatorio, que se incluyen en el suelo rústico de asentamiento agrícola. Finalmente, se clasifican como suelos rústicos de asentamiento rural los asentamientos que como tales se encuentran reconocidos en los planeamientos municipales. A tales efectos, en este caso conviene recordar que estos asentamientos vienen definidos en el

texto refundido de las leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias como aquellas “entidades de población existentes con mayor o menor grado de concentración, generalmente sin vinculación actual con actividades primarias, cuyas características no justifiquen su clasificación y tratamiento como suelo urbano”

En cuanto al suelo urbano, se recoge en esta clase de suelo el ya clasificado como tal por los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal cuando esta clasificación es anexa a suelos urbanos clasificados como tales en el exterior del Paisaje Protegido.

Finalmente, el Plan prevé el crecimiento poblacional en diferentes núcleos del Paisaje Protegido, estableciendo el número máximo de nuevas edificaciones y de habitantes, así como el suelo necesario para dotaciones y equipamientos.

2.3. Régimen de usos

En cuanto al régimen de usos, estos van en consonancia con la zonificación y con la clasificación del suelo, estableciendo la norma tanto un régimen general de usos —en el que se incluyen usos prohibidos, usos permitidos y usos autorizables— como un régimen específico en función de la zona, la clase y la categoría de suelo.

Además, el Plan establece también las determinaciones que han de observarse para el desarrollo de usos y actividades, incluyendo, por ejemplo, normas para la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales y culturales, y normas relativas a la actividad agropecuaria, las infraestructuras, la regulación de los accesos y tránsito y la normativa urbanística. En este último caso, como ya se ha señalado anteriormente, el Plan Especial del Paisaje Protegido contiene determinaciones que son propias de las ordenanzas de los planes generales de ordenación, como son las relacionadas con las parcelas, edificaciones, equipamientos, dotaciones y espacios libres, incluyendo, por ejemplo, en suelo urbano las ordenanzas particulares en función de la zona del suelo de que se trate.

2.4. Normas relativas a la gestión y seguimiento del Plan

Finalmente, el Plan Especial del Paisaje Protegido de La Geria incluye las normas relativas a su gestión y seguimiento. Una de las novedades que se incluyen en este instrumento de ordenación es la creación de un “Área de Gestión Integrada”, de

conformidad con lo dispuesto en los artículos 140 y 141 del texto refundido de las leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias. En este sentido, la normativa del Plan (artículo 129) señala la existencia en el Paisaje Protegido de “población y actividades adscritas a cinco de los siete municipios de Lanzarote”, así como la existencia de “actividades que originan el paisaje objeto de protección, que requiere de la adopción de una estrategia global”, lo que justifica que “la gestión de este Espacio Natural sea abordada desde un único órgano que aglutine todas las competencias concurrentes en la zona”.

De esta forma, la organización administrativa del Área de Gestión Integrada adopta la forma de consorcio, pudiendo organizarse también como organismo autónomo de carácter gerencial si concurren los requisitos del artículo 142.3 del ya mencionado texto refundido, esto es, en el supuesto de que, transcurrido el plazo señalado en la Ley, el consorcio no se haya constituido (artículo 131 del Plan).

Finalmente, se establecen las directrices tanto para la gestión como para el seguimiento ecológico y socioeconómico del paisaje protegido.